

hombres del Pentágono comenzaron a examinar los requisitos técnicos para desarmar los misiles, sopesando las consecuencias de esa acción para nuestros aliados de la NATO, mandando cables, etc. Con el tiempo suficiente, si hubiera cumplido la orden presidencial (los primeros movimientos sugieren, con todo, que la orden no se estaba cumpliendo con la rapidez y soltura que él deseaba). Pero antes que la maquinaria de Washington emprendiera el desarmado y retiro de los misiles, la operación fue superada por los hechos. El domingo 28 de octubre por la mañana, los líderes soviéticos anunciaron que retirarían los misiles de Cuba, sin hacer ninguna referencia a los misiles instalados en Turquía.

Modelo Burocrático

MODELO III: POLÍTICA GUBERNAMENTAL

El Modelo II considera a la acción gubernamental como un output organizacional, parcialmente coordinado por un grupo de líderes. Se equilibran así los esfuerzos realizados por el modelo clásico, dirigidos a entender la conducta gubernamental como una elección realizada por un sujeto unitario que toma las decisiones. Pero el enfoque del Modelo II no debe fascinarnos al punto de impedirnos acceder a otro enfoque. Los "líderes" instalados en la cúpula de las organizaciones no constituyen un grupo monológico. Por el contrario, cada individuo en dicho grupo es, por derecho propio, un participante en un juego fuertemente competitivo. "Política" es el nombre de dicho juego; pactos entre jugadores dentro de la jerarquía gubernamental, a través de circuitos regularizados. Por ende, la conducta gubernamental puede entenderse a partir de un tercer modelo conceptual, no ya como outputs organizacionales sino como resultados de esos juegos de pactos. En contraste con el Modelo I, el Modelo de la Política Gubernamental (o Burocrática) no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política.

El aparato de cada gobierno nacional constituye una arena compleja, donde se despliega el juego intra-nacional. A los líderes políticos en la cúpula del aparato se suman los hombres que ocupan posiciones en las cúpulas de las principales organizaciones, formando en conjunto un círculo de jugadores centrales. Aquellos que se suman más tarde llegan al círculo con cierta posición independiente. Por añadidura, el espectro de

problemas relacionados con la política exterior es tan amplio que las decisiones deben descentralizarse, dando a cada jugador considerable independencia.

Pero la naturaleza misma de dichos problemas da lugar a desacuerdos fundamentales sobre el modo de resolverlos; y esto, entre hombres razonables. Los análisis desembocan en recomendaciones conflictivas. La distribución de responsabilidades entre distintos individuos estimula las diferencias con respecto a lo que se ve y juzga importante. Pero las acciones de la nación son lo que verdaderamente importa. Una elección errónea puede acarrear daños irreparables. Por ende, los hombres responsables se sienten obligados a luchar para defender aquello que consideran lo correcto.

Nos encontramos entonces con hombres que comparten poder; con hombres que difieren con respecto a lo que debe hacerse. Este contexto reclama que las decisiones y acciones gubernamentales resulten de un proceso político. En él, puede que un grupo comprometido con un curso de acción triunfe sobre otros grupos que luchan por hacer prevalecer otras alternativas. Pero a veces, distintos grupos empujando en distintas direcciones producen un resultado, o mejor una resultante —una mezcla de las preferencias conflictivas y del poder desigual detentado por diversos individuos— que no refleja los propósitos de persona o grupo alguno. En ambos casos, lo que mueve las piezas de ajedrez no son las razones que sustentan determinado curso de acción, ni las rutinas de las organizaciones que actualizan una alternativa, sino el poder y destreza de los que deslindan y los que se oponen a la acción en cuestión.

Esta caracterización captura el nervio mismo de la orientación político-burocrática. Si los problemas de política exterior surgieran como cuestiones específicas y si las decisiones estuvieran determinadas como resultado de un juego a la vez, tal caracterización bastaría. Pero las "cuestiones" —por ejemplo, Vietnam o la proliferación de armas nucleares— emergen de a poco y en distintos contextos. La atención diaria de los jugadores se ve reclamada por cientos de cuestiones. Cada día, cada jugador está forzado a adoptar una postura frente a ellas, desde su propia perspectiva, y así enfrentar el día siguiente. Por ende, el carácter de las cuestiones emergentes y el ritmo de juego dan lugar a "decisiones" y "acciones" gubernamentales que surgen como collages. Las elecciones de un jugador (por ejemplo, autorizar una acción a su departamento, dar un discurso, u ocultar información), las resultantes de juegos menores (por ejemplo,

la redacción de un cable o la decisión de una acción departamental como consecuencia de acuerdos concertados entre jugadores situados en bajos niveles), resultantes de juegos centrales (por ejemplo, decisiones, acciones y discursos pactados entre jugadores centrales) y "descuidos" (por ejemplo, elecciones que no se tomaron porque no fueron reconocidas como tales o porque aparecieron demasiado tarde, malentendidos, etc.); todos estos fragmentos constituyen, cuando se los agrupa en un mismo molde, la conducta gubernamental relevante a una cuestión determinada. Para explicar por qué se tomó una decisión gubernamental particular o por qué emergió un patrón de conducta gubernamental dado es necesario identificar los juegos y los jugadores, desplegar las alianzas, pactos y compromisos, y transmitir cierto estado de confusión.

Esta concepción de la política de la seguridad nacional como resultante de fuerzas políticas diversas viene a contradecir tanto la imaginaria de la conciencia pública como la ortodoxia académica. Se considera que las cuestiones relativas a la seguridad nacional son demasiado importantes como para quedar supeditadas a juegos políticos. Se pretende que deberían estar "por encima" de la política: señalar que alguien "juega a la política con la seguridad nacional" es una de las acusaciones más graves. Por ende, los recuentos manejan con sumo cuidado los detalles relativos a esos juegos. Por ejemplo, tanto Sorensen como Schlesinger presentan los esfuerzos realizados por el ExCom en la crisis de los misiles como una deliberación esencialmente racional realizada por un grupo de pares. Las demandas de la conciencia pública se ven así reforzadas por la elegancia intelectual de los académicos. La política interna es desordenada; más aún, de acuerdo a la doctrina predominante, la politiquería carece de sustancia intelectual. Más que objeto de investigación seria, es materia atractiva para los periodistas que se ocupan de chismes. A excepción de los recuentos ocasionales, de las anécdotas en los relatos históricos y de algunos estudios de caso, la mayor parte de la literatura dedicada a la política exterior evita la política burocrática. En ninguna otra parte la brecha entre la literatura académica y la experiencia de los participantes gubernamentales es más grande que aquí. Estos últimos no ignoran ni por un momento que los conductores gubernamentales no tienen intereses homogéneos sino competitivos; las prioridades y las percepciones están conformadas por las posiciones; los problemas son mucho más variados que las cuestiones estratégicas básicas; el control sobre alguna etapa de la decisión

es más importante que las elecciones sopesadas con calma; asegurarse de que el gobierno haga lo que se ha decidido es más difícil que seleccionar la mejor solución.¹ Como observara James Forrestal, el primer Secretario de Defensa: "Siempre me han asombrado aquellos que afirman que van a estudiar cuestiones de gobierno pero que evitarán las cuestiones políticas. Considero que del mismo modo que no se puede separar el sexo de la procreación, no se puede divorciar el gobierno de la política".²

Un número todavía pequeño pero creciente de analistas ha comenzado a examinar el efecto que tienen estas condiciones sobre las acciones gubernamentales. La primera sección de este capítulo examina el trabajo de varios analistas pertenecientes a ese grupo, suministrando una fundamentación al Modelo de la Política Gubernamental. Desgraciadamente, los mismos no se han sentido inclinados a formular sus perspectivas bajo la forma proposicional. Por consiguiente, el paradigma que proponemos constituye una formalización tentativa. La aplicación del mismo a los distintos problemas de política exterior examinados en los capítulos teóricos precedentes está ilustrada en la sección final de este capítulo.

Ilustraciones al modelo de política gubernamental

Desde el año 1960 los análisis dentro del marco del Modelo III han atraído una atención creciente. Tal año estuvo marcado por la publicación de *El Poder Presidencial*, de Richard E. Neus-

¹ La tendencia que tienen los participantes en el gobierno norteamericano a entender estos hechos cuando piensan alguna cuestión desde su posición en el gobierno, y a desestimar ese entendimiento, apoyándose en los conceptos del Modelo I cuando piensan asuntos relativos a otros gobiernos, está bien ilustrada por una anécdota relatada por Henry Rowen. Poco después de haber ingresado al gobierno estadounidense, Rowen concurrió a una reunión de 12 representantes provenientes de diferentes agencias, para discutir el problema de la desalineación del Medio Oriente. Luego de una hora de discusión nadie tenía dudas de que cada uno de los representantes favorecía una política que estaba en claro conflicto con las políticas de los otros. Más aún, algunas agencias estaban embarcadas en cursos de acción directamente contradictorios. Pero cuando el grupo cambió de tema y trató la "política israelí sobre la desalineación" todos comenzaron a hablar dando por sentado que se trataba de un curso de acción consistente, elegido por un individuo racional y único, a la luz de fines nacionales amplios.

² Walter Mills (ed.), *Forrestal Diaries*, Nueva York, 1951.

tadt y por la legitimación del análisis político de la presidencia propuesto en esa obra.³ Aunque ya se había intentado analizar la acción gubernamental como resultado de juegos políticos, por su vigor no exento de sutileza la obra de Neustadt señala el hito más significativo. El presidente Kennedy recomendó con entusiasmo la obra y designó a su autor como consejero principal; como consecuencia de ello el estudio figuró en la lista de lecturas obligatorias de aspirantes a ocupar un cargo en la administración, de periodistas y de analistas interesados en entender la presidencia norteamericana (más tarde, Kennedy afirmó que nunca un político tuvo un agente publicitario tan bueno).

El estilo de Neustadt refleja su experiencia en el gobierno, especialmente como miembro del equipo que Truman tuvo en la Casa Blanca. Ese estilo, cristalizado en ciertas frases típicas, permite identificar con facilidad el modelo conceptual implícito en el pensamiento de Neustadt:

Se supone que la convención constitucional de 1787 ha creado un gobierno de "poderes separados", pero no es cierto. Lo que ha hecho es crear un gobierno de instituciones separadas que comparten poderes.⁴

A raíz de que los participantes en el gobierno tienen bases independientes, el poder (es decir, la influencia efectiva sobre resultados) es compartido. La prescripción constitucional, la tradición política, la práctica gubernamental, la teoría democrática: todo converge hacia la acentuación de las diferencias entre las necesidades e intereses de los individuos en el gobierno y a la división de la influencia entre ellos. Cada participante ocupa un lugar que le confiere responsabilidades separadas. Cada hombre está comprometido a cumplir con su responsabilidad tal como él la entiende. En consecuencia, aquellos que comparten con el presidente el trabajo de gobierno no pueden responder acabadamente a sus órdenes. Por una parte, raramente lo que el presidente quiere resulta desatendido por los hombres de su equipo; por la otra, éstos están obligados a juzgar las preferencias presidenciales a la luz de sus propias responsabilidades, que no coinciden con las de él.

³ Richard Neustadt, *Presidential Power*, Nueva York, 1960.

⁴ Ibíd., p. 33. El subrayado es nuestro.

El poder presidencial es el *poder de persuadir*.⁴

Bajo nuestras imágenes de los presidentes calzando botas y cabalgando sus decisiones, se encuentran las realidades apenas vislumbradas de los *presidentes en zapatillas*, con los estribos en la mano, tratando de persuadir a los directores de departamentos o a los miembros del Congreso para que se surjen a él.⁵

Desde el punto de vista del status y los poderes formales, el presidente es el jefe. Las cuestiones a cargo de los otros participantes de alguna manera lo involucran. Pero su autoridad sólo garantiza un liderazgo global. Si el presidente va a gobernar, debe tratar de obtener, a partir de sus poderes formales, una serie de pactos ventajosos. Favorecido por su "reputación profesional" y su "prestigio público", el presidente puede usar esas ventajas para traducir las necesidades y temores de los otros participantes persuadiéndolos de que lo que les demanda también será para bien de ellos. Pero las ventajas que le confieren sus poderes formales por lo general no bastan para asegurarle que su voluntad será cumplida, sino que constituyen el único medio que posee para lograr un impacto en las acciones gubernamentales.

Ellos (los participantes) no pactan al azar sino de acuerdo con los procesos y los pre-requisitos, respondiendo a las presiones de su propio sistema político.⁶

El juego de la persuasión presidencial no se opera al azar, sino que hay ciertos procesos que lo estructuran. Los procesos mencionados constituyen canales regulares para llevar cuestiones hasta la instancia de la elección. La atención presidencial se fija y la capacidad de pactar se pone en acción sólo cuando los procesos tornan esas cuestiones manejables y las circunscriben a determinados plazos.

⁴ Ibid., p. 10. El subrayado es nuestro.

⁵ Richard Neustadt, "La Casa Blanca y el Salón Blanco", *The Public Interest*, N° 2, invierno 1966, p. 64. El subrayado es nuestro.

⁶ Neustadt, Testimonio, Congreso estadounidense, Senado, Comité sobre Operaciones Gubernamentales, Subcomité sobre Seguridad Nacional y Operaciones Internacionales, *Conduct of National Security Policy*, 89mo Congreso, 1^a Sesión, 29 de junio del año 1965, p. 126. El subrayado es nuestro.

La envergadura del presidente no está dada por la acción entendida como un resultado, sino por el *impacto que él tiene sobre dicho resultado*.⁷ Las cosas que un presidente debe tener en mente si quiere consolidar su influencia no son muy distintas de las que hacen a la *viabilidad de las políticas públicas*... Cuando un presidente experimenta que su poder está en juego, tiene ante sí un panorama que es muy similar al panorama que rodea a esas políticas.⁸

La atención de Neustadt se enfoca aquí no en la acción como resultado de un juego de pactos, sino en la elección presidencial. Para entender las políticas uno debe mirar por encima del hombro del presidente. Para entender mejor lo que "puede hacerse" hay que mirar por encima del presidente calzado con botas. Pero para entender lo que se hace hay que examinar la destreza del presidente calzado con zapatillas, en trance de poner a prueba las demandas, los riesgos y los peligros que acechan a su influencia personal; hay que considerar el modo en que persuade, halaga y estimula a otros miembros del gobierno para que actúen en consonancia con él.

Cada gobierno es una arena más o menos compleja, donde se producen pactos internos entre los elementos burocráticos y las personalidades políticas que colectivamente constituyen su aparato de trabajo. Las acciones gubernamentales son el producto de sus interacciones... Las relaciones entre los aliados son similares a las relaciones existentes entre dos grandes departamentos dentro del gobierno norteamericano.⁹

Aplicado a las relaciones entre naciones, este modelo atiende a los juegos intra-nacionales cuyo entrecruzamiento constituye las relaciones internacionales.

La perspectiva palaciega que confiere toda su agudeza a *El Poder Presidencial* persigue el intento de elucidar la política exterior, como el resultado de las políticas presidenciales. En su último trabajo, Neustadt se mueve hacia un análisis de esa política como resultado de pactos en los cuales no sólo el presidente sino también otros actores son jugadores de importan-

⁷ Neustadt, *Presidential Power*, p. 2. El subrayado es nuestro.

⁸ Ibid., p. 184. El subrayado es nuestro.

⁹ Neustadt, Testimonio, p. 126. El subrayado es nuestro.

cia.¹⁰ Con todo, no ceja en su compromiso de presentar la política como la cristalización de la elección presidencial, la acción como la consecuencia de la autorización presidencial y las actividades de otros jugadores como medios de desplegar —o de fracasar en su intento de hacerlo— las opciones presidenciales. Desgraciadamente, el análisis más agudo realizado sobre una crisis en las relaciones internacionales, el "Informe Skybolt" de Neustadt, no es de acceso público.¹¹ Con todo, el estilo de dicho autor es evidente en el estudio de caso que realizará acerca del fracaso que sufrió el presidente Truman en su intento de detener a las tropas norteamericanas ante la "estrecha cintura" de la península coreana.¹² Los Estados Unidos entraron en la guerra con la explícita y limitada intención de repeler el ataque de Corea del Norte. El borrador norteamericano de la resolución de la ONU del 27 de junio de 1950 sólo recomendaba "asistir a la República de Corea con lo necesario para repeler el ataque armado y restaurar la paz internacional en la región".¹³ Hacia junio del año 1951 los Estados Unidos habían rechazado el casi desastroso ataque chino y estaban persiguiendo al ejército rival en su retirada hacia el norte.¹⁴ Pero en esta segunda marcha ascendente, las tropas norteamericanas se detuvieron ante el paralelo 38 —desatendiendo el real carácter de la franja de territorio que se extiende entre ese paralelo y la "estrecha cintura". ¿Por qué entonces en noviembre de 1950 —y ante la posibilidad de que los chinos entraran en la guerra—, las tropas norteamericanas atravesaron el paralelo 38 y el estrecho, en dirección hacia la frontera china? La respuesta de Neustadt apunta al error cometido por el presidente en la percepción de

¹⁰ Véase Neustadt, Testimonio, Congreso estadounidense, Senado, Comité sobre Operaciones Gubernamentales, Subcomité sobre Equipos de Seguridad Nacional, *Administration of National Security*, 88avo Congreso, 1^a Sesión, 25 de marzo del año 1963; Testimonio, 1965; "Prólogo: 1964" a *Presidential Power: Alliance Politics*, Nueva York, 1970.

¹¹ Arthur Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, 1965, p. 859. La obra de Neustadt *Alliance Politics*, contiene una breve reseña del episodio Skybolt.

¹² Neustadt, *Presidential Power*, pp. 123 y ss.

¹³ Ibíd., p. 124.

¹⁴ Acaso convenga recordar que los Estados Unidos entraron en la Guerra de Corea en junio de 1950 y marcharon hacia el norte, acercándose a la frontera china hacia noviembre del mismo año. En la última semana de noviembre, comenzó una ofensiva de China comunista y MacArthur retrocedió hacia la zona inferior de la península. Pero hacia fines del mes de enero de 1951 las tropas estadounidenses habían retomado la ofensiva. En julio del año 1951 comenzaron las tratativas de paz.

los riesgos para su propio poder personal, riesgos que ponían en peligro su prestigio en el mundo público exterior al círculo de Washington.

La conducta de Truman no deja lugar a duda acerca de sus prioridades. Sus *Memorias* parafrasean lo ocurrido durante unos minutos en el Consejo Nacional de Seguridad, el día 29 de junio de 1950:

Afirmé categóricamente que quería que se adoptaran todas las medidas necesarias para empujar a Corea del Norte atrás del paralelo 38. Pero quería estar seguro de que toda la situación no se nos escapara de las manos... Quería que se entendiera con claridad que nuestras operaciones estaban destinadas a restaurar la paz y restablecer la frontera.¹⁵

El presidente no sólo quería la unificación de Corea. Como Neustadt informa:

El presidente quería demostrar que la ONU no era una Liga de las Naciones, que la agresión sería enfrentada con una contra-fuerza, que las "acciones políticas" tenían valor, que se había asimilado la lección de los años 30. Quería evitar "la guerra equivocada, el lugar y el tiempo equivocados", como afirmara el general Bradley, y si fuera posible la "guerra" como tal. Quería que la NATO se fortaleciera rápidamente, tanto en lo militar como en lo psicológico. Quería que los Estados Unidos se rearmaran sin inflación y que se prepararan a sostener un nivel de gastos en fuerzas militares y ayuda exterior mucho mayor del conceivable antes de Corea. También quería mantener la política del *Fair Deal*, respaldar la permanencia de los demócratas en la administración, reforzar el apoyo de los representantes del norte y del oeste en el Congreso y aquietar las olas que estaban provocando hombres como el senador McCarthy.¹⁶

Estas prioridades hicieron aún más trágica su imposibilidad de detener las tropas norteamericanas en una línea que permitiera evitar o repeler un posible ataque chino.

¹⁵ Memorias de Harry S. Truman, Vol. 2, *Years of Trial and Hope*, Garden City, N.Y., 1956, p. 341, citado por Neustadt, en *Presidential Power*, p. 123.

¹⁶ Neustadt, *Presidential Power*, p. 126.

Neustadt traza los elementos de dicha tragedia. En agosto de 1950, cuando se aprobaron los planes para el aterrizaje en Inchon, Truman podría haber enfatizado públicamente el objetivo que estableciera en junio —a saber, la restauración de las fronteras en Corea del Sur. El avance hacia Corea del Norte en septiembre de 1950 se pudo justificar por otros objetivos, distintos al de la unificación.¹⁶ En octubre de 1950 se podría haber proclamado al estrecho como la "mejor línea de defensa". Pero entre el 9 y el 28 de noviembre, día del ataque chino, surgieron los dilemas.

Hacia fines de octubre, cuando las tropas estadounidenses avanzaban por Corea del Norte hacia la frontera china, quedó confirmada la presencia china en Corea. La primera semana de noviembre, MacArthur insistió en la necesidad de bombardear los puentes de Yalu pues las tropas que se estaban infiltrando a través de ellos amenazaban con "destruir por completo las fuerzas de la ONU".¹⁷ Antes del 10 de noviembre los siguientes hechos ya estaban claros: las fuerzas militares existentes no estaban en condiciones de destruir las fuerzas enemigas; MacArthur no arriesgaría más tropas; acaso habría que negociar con los chinos. "Como puede verse en las *Memorias* de Truman, durante las discusiones del Consejo Nacional de Seguridad mantenidas en la reunión del 9 de noviembre todos los miembros *aceptaron* implícitamente estar ante un dilema político".¹⁸ Las acciones militares no llevarían por sí solas a la ocupación de Corea del Norte. Había que abandonar esa posibilidad por completo, o comenzar las negociaciones con China comunista. Como consecuencia de estos problemas, en la reunión antes mencionada se decidió "revisar" las directivas de MacArthur, a la luz de los esfuerzos del Departamento de Estado dirigidos a clarificar las intenciones de Pekín y la posibilidad de negociación.¹⁹ Aceptando esta decisión, Truman simplemente postergó introducir cambios en las órdenes de MacArthur; con todo, precisamente esa postergación fue una de las acciones más decisivas adoptadas por Truman.²⁰ Pues como consecuencia de esa postergación, MacArthur —el general que poseía enfoques tan distintos a los de su comandante en jefe que Truman llegó a considerar en agosto la posibilidad de darlo de baja; el general

¹⁶ Ibid., p. 139.
¹⁷ Ibid., p. 140.
¹⁸ Ibid., p. 144.
¹⁹ Ibid.

que tenía un sólido prestigio de soldado victorioso; el general que anteponia sus objetivos a los objetivos que pudieran tener los políticos— se erigió como "el juez y árbitro de los riesgos que corría la Casa Blanca".²¹

¿Por qué durante las dos semanas siguientes no hubo nadie que intentara alterar las órdenes de MacArthur? Hacia mediados de noviembre los analistas del Pentágono estaban convencidos que los soldados chinos se concentraban en el sur de Yalu. Tanto Bradley, jefe del Estado Mayor Conjunto, como Marshall, secretario de Defensa y Acheson, secretario de Estado, estaban muy preocupados por las dificultades que tenía MacArthur para reunir sus tropas. Los británicos seguían reclamando una retirada hacia el estrecho. El equipo de presidencia imploraba a MacArthur que fuera cauteloso. Este, por su parte, los cuestionaba; ellos no conseguirían doblegarlo. ¿Por qué no hubo nadie que se acercara al presidente para recomendarle que no postergara más un cambio en las órdenes? La respuesta de Neustadt es muy sencilla: "Todos pensaban que otro debía encargarse de hacerlo".²² Pero es mejor que se registren sus propias palabras:

Hasta el 25 de noviembre los hombres que dos semanas antes habían creído que Truman no debía alterar las órdenes de MacArthur estaban al parecer de acuerdo en que debería haberlo hecho. El énfasis diplomático de las discusiones anteriores había por entonces dejado de oscurecer los riesgos militares que ahora aparecían claros ante sus ojos. La lógica del 9 de noviembre llevó unos días más tarde a una conclusión opuesta, a la luz de la cual esos hombres comenzaron a tener miedo. El 9 de noviembre Bradley, jefe del Estado Mayor Conjunto, tendía a considerar más importante la política exterior que los riesgos militares... pero esta consideración no incluía la posibilidad de un desastre táctico y la política misma reclamaba evitarlo a toda costa. Cuando el temor creció, los jefes militares delegaron la responsabilidad al Estado; que sea Acheson, en tanto guardián de la "política", el que le pida a Truman que cambie a MacArthur. Pero Acheson estaba bajo el fuego proveniente del Capitolio y al mismo tiempo intentaba mediar entre el Pentágono y Harry Truman, inveterado idealista. El riesgo era concretamente "militar"; si había que cam-

²⁰ Ibid.
²¹ Ibid., p. 145.

biar al comandante en el campo mismo de operaciones era el Estado Mayor Conjunto el que debía juzgarlo y comunicarse con Truman. En consecuencia, se dice que Acheson insistió en su posición; en definitiva las cosas quedaron como estaban. En lo concerniente al aspecto "militar", el Estado Mayor Conjunto no estaba convencido de remover al triunfador de Inchon, al general cuya táctica aca so era mejor de lo que parecía a 8.000 millas de distancia. En lo que hace al secretario de Defensa, había precedido a Acheson en la secretaría de Estado y había sido jefe del Ejército cuando Bradley sólo era un comandante subordinado. Desde su regreso al gobierno, Marshall había evitado entrometerse en lo que hacían sus sucesores dentro de sus respectivas áreas. También había evitado hacer revivir entre él y MacArthur los viejos conflictos feudales del Ejército. Evidentemente Marshall sintió que no debía hacerse cargo de lo que tanto Acheson como Bradley se resistían a encarar.²²

¿Pero cuál es la moraleja de la historia? Los acuerdos que pueda haber acerca de la "cuestión" no bastan para garantizar la acción. Las diferencias en roles, responsabilidades, percepciones y prioridades hacen que los jugadores enfoquen distintas facetas de una cuestión compleja, permitiendo que cada uno de ellos espere que sea otro el que haga lo que todos consideran necesario. Una suerte de reticencia natural, un silencio dubitativo, signó las relaciones de los jugadores entre sí y con el presidente, combinándose con cierta confusión. Esta combinación fue la que desembocó en la inacción, en lo referido a algo sobre lo que no había disputas sustantivas. Como siempre, la presentación de Neustadt deja al lector con el siguiente interrogante: ¿Si ocurrió en este caso, que puede esperarse en otros?

Los trabajos de Gabriel A. Almond y Charles E. Lindblom constituyen otra fuente, más explícitamente teórica, para el análisis de la política burocrática. La obra de Almond, *El pueblo norteamericano y la política exterior*, publicada en 1950, formula un conjunto de conceptos y términos para el estudio de la política exterior entendida como resultado de políticas pluralistas.²³ El "público general" representa un círculo externo

²² Ibid.

²³ Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, 1950.

de participantes, compuesto por un grupo que habitualmente ignora las cuestiones relativas a esa política y permanece indiferente a ellas, salvo que se planteen de manera muy visible. El "público atento" forma un anillo más cercano al centro, permanece informado e interesado en los problemas relativos a la política exterior y suministra una audiencia para las discusiones que se plantean entre las élites. La primera fila está ocupada por "las élites relacionadas con la política y la opinión", que estructuran la discusión pública y abren vías de acceso a diversos grupos. Por último, los actores conforman el "liderazgo político oficial". Las estructuras de estas élites se caracterizan por la existencia de un gran número de grupos autónomos competitivos: autónomos, porque el poder está considerablemente disperso entre los participantes y proviene de diversas fuentes independientes; competitivos, porque los participantes difieren con respecto a los medios y a los fines; grupos, porque sólo a través de la coordinación pueden los individuos concentrar el poder requerido para la realización de sus propósitos. En consecuencia, la terminología utilizada por Almond representa la aplicación de un modelo pluralista a las decisiones relativas a la política exterior.²⁴

El mecanismo de la coordinación centralizada suministra el enfoque al trabajo de Charles Lindblom. Desde su "¿Pactos? La Mano Invisible del Gobierno" hasta sus libros *La Inteligencia de la Democracia* y *El Proceso de Realización de Políticas*, pasando por su famoso artículo "La Ciencia de la Producción de Confusión", Lindblom ha explorado la forma de los pactos y ha expuesto las virtudes de un estado de confusión creciente, en contraste con la elección comprehensiva como modelo de la realización de políticas.²⁵ El autor ataca una variante de lo que hemos considerado como el Modelo I y desarrolla una postura alternativa. La misma, presentada como un modelo de "comparaciones limitadas y sucesivas", está caracte-

²⁴ Compárese, por ejemplo, David Truman, *The Governmental Process*, Nueva York, 151.

²⁵ Charles E. Lindblom, "¿Pactos? La Mano Invisible del Gobierno", RM-1434-RC, Rand Corporation, 22 de febrero del año 1955; "La Ciencia de la Producción de Confusión", en *Public Administration Review*, Vol. 19, primavera 1959; *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, 1965. Véase también, Charles E. Lindblom y D. Braybrooke, *A Strategy of Decision*, Glencoe, III, 1963.

rizada por una serie de contraposiciones con las características propias del modelo racional:²⁸

1. La selección de valores y metas no se distingue de los análisis empíricos de las acciones alternativas requeridas para la realización de esas metas; ambos procesos están entrelazados.

2. En la medida que fines y medios no son distintos, los análisis en términos de medios-fines son con frecuencia inadecuados o limitados.

3. Habitualmente, el acuerdo entre varios analistas acerca de una política (sin que dicho acuerdo implique que la consideran el medio más apropiado para un fin dado) constituye el test para una "buena" política.

4. El análisis posee limitaciones drásticas. Se descuidan importantes resultados políticos, importantes políticas alternativas e importantes valores en juego.

5. Procediendo de manera incremental y comparando los resultados de cada nueva política con los resultados anteriores los actores reducen o llegan a eliminar toda sujeción teórica.

La literatura reciente sobre la política burocrática incluye intentos de caracterización explícita del marco delineado por los puntos anteriores y estudios de casos concretos. La convergencia de la experiencia gubernamental (Neustadt) y de la formulación teórica (Almond y Lindblom) alcanza su forma más evidente en el estudio de Warner Schilling, "La Política de la Defensa Nacional: el año fiscal 1950".²⁹ Al delimitar el concepto de presupuesto como un proceso político, dicho autor opta explícitamente por el marco de la política burocrática. Tal proceso se caracteriza por: 1) problemas que no tienen una respuesta correcta: "No hay una respuesta determinada a la pregunta acerca del monto que debe gastarse en defensa"; 2)

²⁸ Esta noción aparece en *The Intelligence of Democracy* como "ajuste partidario mutuo". Dos son las diferencias críticas entre el análisis desarrollado en este ensayo y el enfoque de Lindblom. Primero, mientras el enfoque de Lindblom se centra en el proceso concreto a través del cual se toma la decisión, el Modelo de la Política Gubernamental, por su parte, se concentra en las explicaciones de los resultados. Segundo, mientras el examen de Lindblom del proceso de ajuste partidario mutuo a través del cual se gesta una política dada tiende a mostrar que dicho proceso es el mejor mecanismo para la toma de decisiones, nuestro Modelo es, por su lado, neutral.

²⁹ Warner Schilling, "La Política de la Defensa Nacional: el año Fiscal 1950", en W. Schilling, P. Hammond y G. Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets*, Nueva York, 1962.

participantes cuyas diferencias con respecto a la política surgen de diferencias intelectuales e institucionales; 3) procesos que distribuyen el poder y las ventajas de manera diferencial; 4) una "tendencia al acuerdo" que estimula el compromiso y el consenso; y 5) resultados provenientes del conflicto, la coalición y el pacto.³⁰ Según Schilling, como consecuencia de todo esto la política exterior norteamericana muestra con frecuencia una serie de síntomas que constituyen una suerte de síndrome político: 1) "total carencia de una política"; 2) "política de compromiso"; 3) "política meramente formal"; 4) "política ciega"; 5) "política lenta"; 6) "política sin liderazgo"; y 7) "política giroscópica".³¹

Utilizando este marco Schilling analiza el presupuesto del año fiscal 1950, describiendo el proceso político por el cual se determina dicho presupuesto y examinando la relación entre ese proceso y el contenido del mencionado presupuesto. El presupuestario se operó a través de una estrategia de pactos que tuvo a Forrestal, secretario de Defensa, como principal pivote. Truman y James Webb (director del equipo de presupuesto) fijaron un techo de 14.4 billones de dólares para gastos de defensa. Esta suma no cubría lo que el Pentágono consideraba necesario destinar a la defensa nacional. El primer movimiento de Defensa consistió en acercar una propuesta al Estado Mayor Conjunto: deberían partir del techo antes mencionado y mostrar que esto llevaría a un desarrollo desequilibrado de las fuerzas; los requerimientos de la Fuerza Aérea con respecto a bombarderos estratégicos se verían satisfechos, pero la Armada y el Ejército quedarían inermes. Truman y Webb comprendían estas falencias, que limitarían considerablemente las capacidades bélicas, y elevarían el techo. Pero los jefes del Ejército y de la Armada no quisieron correr ese riesgo. Entonces Defensa optó por acercar la propuesta a Marshall, el secretario de Estado. Pero la preocupación prioritaria de Marshall era Europa y la prudencia le exigía "cuidar la influencia que tenía sobre el presupuesto presidencial para proteger y avanzar los reclamos que quería hacer con relación a las ganancias fiscales".³² Por último, el secretario de Defensa se dirigió al presidente, pero la mente de Truman estaba en otro lado. Parecía aceptar las estimaciones de sus expertos, según las cuales si el presupuesto supe-

³⁰ Ibid., pp. 21-24.

³¹ Ibid., pp. 25-26.

³² Ibid., p. 191.

raba los 15 billones se produciría una "bancarrota nacional". El único problema militar que veía el presidente era cómo mantener callado al Estado Mayor Conjunto. En consecuencia, Defensa concluyó estos movimientos con las manos vacías: "En la persona de Harry Truman he podido comprobar el ejemplo más fuerte de control civil que pueda ofrecerse al mundo".¹¹ El secretario presentó el presupuesto al Congreso —de manera "general y vaga". Ante los congresales atentos a las cuestiones económicas la presentación del Estado Mayor Conjunto (JCS) apareció como una evidencia de "separatismo" y como una prueba clara de la necesidad de encarar una "reorganización". No es casual entonces que el presupuesto del año fiscal 1950 muestre los síntomas del "síndrome" mencionado por Schilling.¹²

La Defensa Común, de Samuel P. Huntington, analiza las políticas de defensa y las posturas de fuerza estadounidenses desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el año 1960. En dicho análisis, que desarrolla otra variante del modelo de la política gubernamental,¹³ Huntington enfoca la atención en un segmento específico de la política militar —en las "decisiones referidas a la envergadura global que deben tener las fuerzas, a sus distintos niveles y a sus armamentos".¹⁴ Tales decisiones aparecen no como el producto de planificaciones llevadas a cabo por expertos, sino como "el resultado de controversias, negociaciones y pactos entre funcionarios y grupos con perspectivas e intereses distintos".¹⁵ Su distinción entre procesos "ejecutivos" y "legislativos" simboliza ese contraste. Un proceso de toma de decisiones referidas a políticas es ejecutivo cuando: "1) las unidades participantes difieren en poder (es decir, cuando están jerárquicamente distribuidas); 2) cuando los valores y fines fundamentales están fuera de cuestión; y 3) cuando el rango de la elección posible es limitado".¹⁶ Por el contrario, el proceso antes mencionado es legislativo cuando: "1) las unidades participantes poseen un poder relativamente igual (y en consecuencia deben pactar entre sí); 2) cuando existen desacuerdos impor-

¹¹ Ibid., p. 199.

¹² Ibid., pp. 216-22.

¹³ Samuel Huntington, *The Common Defense*, Nueva York, 1961. Véanse las primeras afirmaciones de Huntington sobre esto en "Estrategia y Proceso Político", *Foreign Affairs*, Vol. 38, enero 1960.

¹⁴ Huntington, *The Common defense*, p. ix.

¹⁵ Ibid., p. 146.

¹⁶ Ibid.

tantes con respecto a los fines de la política en juego; y 3) cuando hay muchas alternativas posibles".¹⁷

Según el autor que nos ocupa, durante el periodo objeto de examen las decisiones referidas a los niveles de las fuerzas y a sus armamentos estuvieron determinadas a través de un proceso legislativo estructurado. El Estado Mayor Conjunto y el Consejo de Seguridad Nacional —"los dos comités más importantes en la rama ejecutiva del gobierno nacional"— sirvieron como foro para el balance de los distintos intereses.¹⁸ Dichos comités produjeron tres piezas legislativas. Primero, los documentos del Consejo de Seguridad Nacional (NCS), especialmente el documento anual del NCS, conteniendo "un amplio perfil de las necesidades estratégicas estadounidenses y una discusión más detallada de los elementos militares, políticos, económicos e internos destinados a sustentar las estrategias".¹⁹ Segundo, la contraparte suministrada por el Estado Mayor Conjunto, el Plan de Objetivos Estratégicos Conjuntos (JSOP), que ofrecía una "estimación de los requerimientos militares para una guerra fría, limitada o general, e incluía una determinación de las fuerzas militares con el agregado de la disposición y el despliegue indispensables para el caso de implementar la estrategia derivada de la 'Política de Seguridad Nacional Básica'".²⁰ El tercer documento, la formulación anual de las fuerzas requeridas, fue elaborado por los jefes militares en base a los antecedentes suministrados por los documentos del NCS y del JSOP.²¹ Una vez aprobado por la administración, este documento sirvió de guía para la preparación del presupuesto del ejecutivo, en lo referido a los gastos militares.²² El proceso analizado ejemplifica una táctica que es habitual en la legislación congresal: 1) "evitar las cuestiones controvertidas, retrasar las decisiones con respecto a ellas, refiriéndolas a otros cuerpos para su resolución"; 2) "compromiso y tironeo, es decir, negociación de los intereses subordinados a partir de los intereses principales"; 3) "caracterización vaga y global de las políticas, tratando de representar el 'mínimo común denominador' con el que todos acuerdan"; 4)

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., p. 153.

¹⁹ Ibid., p. 128.

²⁰ Ibid., p. 158.

²¹ Ibid., p. 162.

²² Ibid., p. 163.

²³ Ibid., p. 164.

"basar las políticas en supuestos que pueden o no ser realistas".⁴⁴

La obra de Roger Hilsman, *Para Mover una Nación* (publicada en el año 1967), ofrece otro ejemplo reciente de un análisis realizado desde la perspectiva que nos ocupa.⁴⁵ Antes de entrar al gobierno con la administración Kennedy, Hilsman ya había formulado una versión del Modelo de la Política Gubernamental —versión que muestra la fuerte influencia de los trabajos teóricos de Almond, Lindblom y Dahl.⁴⁶ Pero el marco utilizado para el análisis de las decisiones importantes referidas a la política exterior de la administración Kennedy y formulado explícitamente al final de la obra ya mencionada resultó perfeccionado como consecuencia de su experiencia en el gobierno y de la lectura de los trabajos de Schilling, Huntington, Neustadt y Schelling.⁴⁷

Siguiendo a Almond, Hilsman considera al proceso de toma de decisiones políticas como una serie de círculos concéntricos. El círculo central contiene al presidente y a los hombres que en los departamentos y agencias deben llevar a cabo las decisiones. Fue a de este núcleo se encuentran los otros departamentos del ejecutivo y los niveles inferiores de los departamentos y agencias antes mencionados. Finalmente, está el campo de debate constituido por el "público atento, que incluye al Congreso, a la prensa y a los grupos de interés".⁴⁸ La política se gesta primariamente en el círculo central. Pero sea que se mantenga en él o que involucre a participantes de otros círculos, siempre supone un juego plural de políticas. La toma de decisiones es un proceso político que posee tres características: 1) "una diversidad de fines y valores que deben reconciliarse antes de alcanzar una decisión";⁴⁹ 2) "la presencia de enclaves competitivos dentro del grupo principal, cada uno de los cuales se identifica con políticas y fines alternativos";⁵⁰ 3) "la relevancia que tenga el poder relativo de tales enclaves para la decisión; final está directamente relacionada con la influencia de sus fines".

⁴⁴ Ibíd., p. 165.

⁴⁵ Roger Hilsman, *To Move a Nation*, Nueva York, 1967.

⁴⁶ R. Hilsman, "Relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo y el Consenso de la Política Exterior", *American Political Science Review*, setiembre 1958; "El Consenso de la Política: Informe de una Investigación en Desarrollo", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 3, N° 4, diciembre 1959.

⁴⁷ Hilsman, *To Move a Nation*, pp. 13, 562.

⁴⁸ Como afirma el título del primer capítulo de Hilsman: "El Proceso de Toma de Decisiones Políticas es la Política" (*To Move a Nation*).

⁴⁹ Ibíd., p. 553.

⁵⁰ Ibíd., p. 554.

o con la eficacia de sus argumentos".⁵¹ En consecuencia, la toma de decisiones políticas es un proceso hecho de "conflictos y consensos". El defensor de una política particular debe construir un consenso capaz de sustentarlo. Cuando existen protagonistas que defienden políticas rivales, surge una competencia entre ellos y aparecen todas las técnicas de alianza habituales —persuasión, acomodación y pacto.⁵²

El relato que hace Hilsman de la política exterior de Kennedy la muestra como una "historia de batallas, de batallas por la política nacional".⁵³ "Dada la dificultad de los problemas enfrentados fue inevitable, e incluso deseable, que los participantes en esas batallas difieran entre sí. Dada la importancia de lo que estaba en juego fue enteramente apropiado que lucharan dura y apasionadamente".⁵⁴ Como consecuencia de ello fueron habituales las entregas de documentación secreta a la prensa o al Congreso, los intentos de forzar al presidente, las falsificaciones y los pactos. Durante el año 1963, en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional se tomaron una serie de importantes decisiones sobre Vietnam.⁵⁵ Luego de la misma el secretario de Defensa McNamara, el jefe del Estado Mayor Conjunto Maxwell Taylor, el asistente especial del presidente McGeorge Bundy, el asistente del presidente Michael Forrestal y Hilsman, asistente del secretario de Estado, se reunieron en la sala de situación para preparar el borrador de un comunicado que reflejara esas decisiones. Tal comunicado se concluyó antes de que el grupo pudiera ver al presidente; en consecuencia sólo Bundy, Forrestal y Hilsman aguardaron. Finalmente, cuando entraron a su oficina, Kennedy les dijo: "Bueno, aquí está el 'club de los íntimos'". Más tarde Bundy le explicaba a Hilsman el significado de esas palabras:

Quiso decir que nosotros sabíamos de antemano cómo enfocaríamos el problema; estuvimos tirando y aflojando, debatiendo y discutiendo sólo con el fin de mantener al gobierno reunido, de manera que todos se sintieran comprometidos.⁵⁶

⁵¹ Ibíd., pp. 554-55.

⁵² Ibíd., p. 561.

⁵³ Ibíd., p. xviii. El subrayado es nuestro.

⁵⁴ Ibíd.

⁵⁵ Ibíd., p. 6.

⁵⁶ Ibíd.

Acaso Bundy exagerara al pretender que el club íntimo sabía de antemano la decisión que se tomaría, pero con todo la anécdota define con claridad el carácter tanto de la reunión del Consejo de Seguridad Nacional como de la redacción del borrador. En este caso, el presidente y sus hombres jugaron bien y obtuvieron una decisión que probablemente reflejaba sus preferencias.

A veces el "presidente calzando zapatillas" de Neustadt aparece como el jugador político central. Otras sólo se limita a observar el tira y afloja entre los distintos grupos dentro del gobierno. Y hay oportunidades en las que el presidente aparece como el blanco de las tácticas desplegadas por un grupo burocrático. Hilsman relata un ejemplo muy instructivo, extraído de la administración Eisenhower.⁷ En 1957, el presidente Eisenhower designó al comité Gaither con la finalidad de estudiar la principal cuestión estratégica del momento, la capacidad nuclear norteamericana. Cuando se hizo claro que el comité iba a adoptar una actitud crítica con respecto a la postura sustentada por la administración, se suprimió la publicación del informe. Luego de perder esa batalla, los defensores del comité se prepararon para luchar una vez más: ¿cuántas copias del informe secreto debían distribuirse, dos o doscientas? Y esta vez ganaron. La misma semana que el presidente rechazaba las propuestas recomendadas por el informe, Chalmers Roberts de *The Washington Post* publicaba un artículo que ocupaba dos páginas y que contenía una versión completa del informe secreto y de las recomendaciones cursadas.⁸

Por último, hay un número creciente de estudios de caso que consignan la política burocrática tejida alrededor de decisiones, acciones y políticas particulares.⁹ En ese contexto Paul

⁷ Ibíd., p. 8. Véase también Morton Halperin, "El Comité Gaither y el Proceso de Gestión Política", *World Politics*, Vol. 13, abril 1961.

⁸ Hilsman, op. cit., p. 8. Esto constituye mucho menos que una victoria en la batalla principal, pues los trascendidos raramente refuerzan el poder de las municiones.

⁹ Véase, por ejemplo, H. Stein (ed.), *American Civil-Military Decisions*, Birmingham, Ala., 1963; H. Stein (ed.), *Public Administration and Policy Development*, Nueva York, 1952; y el Programa Interuniversitario de Estudio de Casos. El Instituto para Estudios de la Guerra y la Paz de la Columbia University, y especialmente William T. R. Fox, han jugado un papel central en el desarrollo de los estudios vinculados a la política burocrática. En la actualidad, es usual encontrar estudiosos que utilizan una perspectiva ligada al Modelo III, en prácticamente todas las áreas de política exterior y relaciones internacionales revisadas por nosotros al carac-

Hammond ha producido tres estudios muy interesantes. El primero, "Directivas para la Ocupación de Alemania", se centra en el problema de la elaboración de las órdenes concretas para las tropas estadounidenses que ocuparon Alemania.¹⁰ La cuestión económica central para esas tropas de ocupación giró en torno a la conveniencia o no de "des-industrializar" Alemania. Luego de la rendición, el 7 de mayo de 1945, esta cuestión se hizo especialmente crucial. El 11 de mayo, Truman firmaba el documento JCS-1067, que contenía las principales directivas sobre la política económica alemana. En ella se ordenaba al general Eisenhower, comandante supremo estadounidense, prevenir tanto "la posibilidad de que Alemania pueda volver a erigirse en un peligro para la paz mundial" como "todo malestar entre la población civil que pueda representar un peligro para las fuerzas de ocupación".¹¹ La primera cláusula contenía una referencia velada al Plan Morgenthau; la segunda se refería a las predicciones hechas por los departamentos de Estado y de Guerra, en caso de que el mencionado plan llegara a implementarse. Las exigencias del balance político dentro de la administración impedían proponer orientaciones claras y per-

terizar el Modelo I. Véase por ejemplo, en la historia diplomática, Ernest R. May, *The World War and American Isolation*, Cambridge, Mass., 1966; "Bombardear para Obtener Efectos Políticos, manuscrito inédito"; y *The Washington Naval Conference*, en prensa; Richard H. Ullman, *Anglo-Soviet Relations, 1917-1921*, Princeton, N.J., Vol. 1, 1961, Vol. 2, 1968; Samuel R. Williamson, *The Politics of Grand Strategy*, Cambridge, Mass., 1969.

Sobre estrategia, véase Graham Allison y Morton H. Halperin, "Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones", en *World Politics*, número especial, 1971, y A. W. Marshall y Graham Allison, "Disuisión Nuclear Estratégica: ¿Entendemos la Conducta de la Caja Negra?", en prensa. Sobre soviología, véase A. W. Marshall, artículos inéditos; y Thomas W. Wolfe, "Toma de Decisiones Políticas en la Unión Soviética: Una Tesis con Comentarios Adicionales", P-4131, Rand Corporation, junio 1969.

Sobre sinología, véase Allen Whiting, "Relaciones Políticas Chino-estadounidenses", artículo inédito presentado en la Conferencia sobre la Política Exterior con China Comunista, 48 de enero del año 1970.

Sobre política exterior norteamericana, véase Morton H. Halperin y Tang Tsou, "La Política Estadounidense hacia las Islas Oceánicas", *Public Policy*, 1966; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, en prensa; y John Steinbruner, *The Mind and the Milieu of Policy Makers*, en prensa.

¹⁰ Paul Hammond, "Directivas para la Ocupación de Alemania", en H. Stein (ed.), *American Civil-Military Decisions*.

¹¹ Ibíd., p. 427.

mitían en consecuencia que los comandantes militares norteamericanos tomaran cartas en el asunto.

Hammond reconstruye la fuente de este punto muerto: la competencia y la confusión existente en un pequeño grupo de jugadores que incluía al presidente Roosevelt, al secretario del Tesoro Morgenthau, al secretario de Guerra Stimson y al secretario de Estado Hull. El estilo de Roosevelt fue el que puso el escenario de esa batalla —un estilo caracterizado por la tendencia a reservarse sus opciones hasta el final y por la inclinación a estimular a los principales miembros de su gobierno a que se comprometieran con una cuestión determinada bajo el supuesto de que él coincidía con sus enfoques sustantivos. El 15 de septiembre de 1944, en Montreal, Morgenthau obtuvo a través de una operación genial las firmas de Roosevelt y Churchill, refrendando un documento que ordenaba el desmembramiento de Alemania, la destrucción de toda la industria y la creación de un país ganadero. Sin embargo, durante los 8 meses que siguieron a esa firma, Morgenthau evaluó de manera errónea el retroceso de Roosevelt. Stimson utilizó la influencia que tenía sobre el presidente para debilitar el compromiso asumido por Roosevelt con el plan de Morgenthau, que a Stimson le parecía absurdo. Por otra parte, si bien el departamento de Estado no poseía mucha influencia, Hull y sus representantes participaban como miembros de diversos comités y desde allí ejercían cierto poder. En definitiva, Truman firmó unas órdenes algo contradictorias y los comandantes militares norteamericanos se vieron con las manos relativamente libres.

El segundo estudio, "Los Supertransportes y los Bombardeos B-36", compara las mayores compras estratégicas realizadas a fines de la década del '40.^a Las decisiones que las originaron definieron las capacidades estadounidenses en lo referido a la defensa y la política exterior, para la primera parte de la década siguiente. Pero los que participaron de esas decisiones no las consideraron desde esa perspectiva. La decisión en contra de los supertransportes surgió como resultado de una batalla entre Denfeld y Radford de la Armada; Symington y Vandenberg de la Fuerza Aérea; Johnson, el nuevo secretario de Defensa; Webb, el director del equipo de presupuesto; y el presidente Truman. Para Denfeld y Radford esos supertransportes representaban la garantía de supervivencia para la Ar-

^a Paul Hammond, "Supertransportes y Bombardeos B-36", en H. Stein (ed.), op. cit.

mada, su salvoconducto para acceder al futuro. Para Symington y Vandenberg, representaban un claro peligro para el monopolio de las cargas atómicas, que la Fuerza Aérea quería reservarse. Johnson había sido designado sobre la base de un presupuesto que destinaba un billón de dólares para gastos de defensa. Como consecuencia, presentó la cuestión de los supertransportes a los jefes del Estado Mayor Conjunto que la rechazaron en fallo dividido (dos en contra, uno a favor); luego de lo cual recortó el programa aludiendo a razones "profesionales". Webb y Truman aceptaron sin mayores problemas este resultado.

La decisión de obtener los bombarderos B-36 reunió al mismo grupo, al que se sumó el Comité de Servicios Armados del Congreso. La cancelación de los supertransportes despertó en Radford el temor por el futuro de la Armada. En represalia, encaró un duro ataque contra la idea de obtener los B-36 y contra el concepto mismo de bombardeo estratégico. Radford sospechaba de Johnson y planteó la batalla en el seno del comité antes mencionado. De esta manera, tal comité se erigió en el foro para la "revuelta de los almirantes". Pero Symington y Vandenberg lograron que las reuniones en el Congreso terminaran favoreciendo a la Fuerza Aérea, mostrando la preparación superior que poseía ésta y explotando el disenso interno existente entre los cuadros navales. En definitiva, el aprecio que sentían los congresales hacia los méritos del bombardeo estratégico se vio reforzado y la Fuerza Aérea obtuvo los B-36.

El tercer caso estudiado por Hammonds, titulado "NCS-68", reconstruye el complejo proceso que desembocó en la primera revisión total de la política estadounidense referida a la seguridad nacional.^b Hacia el año 1949 el jefe del equipo de Planificación Política del Departamento de Estado, Paul Nitze, estaba convencido de que los techos presupuestarios limitaban seriamente la política exterior estadounidense y decidió encarar el problema. El equipo contaba con diversos estudios sobre las capacidades económicas de los Estados Unidos y de la Unión Soviética; también había trabajos sobre los problemas de la defensa de Europa. Todo esto apuntaba a generar una conciencia sobre la necesidad de reconsiderar la estrategia nacional de manera global. Sydney Souers, secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, trajo la idea y preparó las cosas en el

^b Paul Hammond, "NSC-68: Prólogo al Rearme", en Schilling, Hammond, Snyder, op. cit.

Consejo para que se ordenara un estudio general. Con todo, el proyecto de Nitze reclamaba un mandato más fuerte. La decisión relativa al desarrollo de la bomba H suministró la ocasión para obtenerlo. Con la ayuda de Acheson, el secretario de Estado, y de Lilienthal, el jefe de la Comisión de Energía Atómica, Nitze consiguió acoplar la cuestión vinculada con la bomba H a una directiva autorizando a los departamentos de Defensa y de Estado a encarar una evaluación global de las cuestiones estratégicas. Por fin, el 30 de enero de 1950 ambas propuestas fueron aprobadas.

Por su "voluntad de trabajo", Nitze y el equipo se erigieron como los orientadores del estudio en cuestión. La presencia benévole de Acheson y sus ocasionales intervenciones en favor de Nitze fortalecieron aún más la posición de este último. Johnson, el secretario de Defensa, custodio de los aspectos económicos, se mantuvo apartado y trató de trabar la participación del Departamento de Defensa y el Comando General Conjunto. Con todo, a mediados de marzo, antes de que el estudio estuviera concluido, el general Landon (que fue designado como miembro del equipo de estudio por su compromiso con el mantenimiento de los niveles presupuestarios existentes) manifestó su apoyo a las recomendaciones. El mismo Landon presentó el documento al Pentágono, obteniendo las firmas de los tres secretarios y de los jefes del Comando General Conjunto. Actuando bajo presión, Johnson se unió a Acheson en la recomendación que se cursó al presidente Truman. Como consecuencia de ello, el 12 de abril el presidente dio su aprobación inicial al documento y lo envió al NSC para que se encargue de la estimación de los costos. Durante la realización de la misma estalló la Guerra de Corea y bajo esas circunstancias el NSC-68 fue utilizado como base para aumentar al triple el presupuesto de defensa.

Un paradigma de la política gubernamental (burocrática)

Luego de una rápida exposición de la literatura existente en esta área de estudio estamos en condiciones de formular un paradigma tentativo de la política gubernamental o burocrática. La primera fuente para dicha formulación se encuentra en el modelo implícito utilizado por Neustadt. Con todo, debemos tener en cuenta que si bien inicialmente su atención se concen-

tró en la acción presidencial, luego se dirigió hacia el análisis de la acción como resultante de los pactos políticos entre diversos jugadores independientes, con lo cual el presidente aparecería como un "superpoder" rodeado de poderes menores pero significativos.⁴⁴ El paradigma que nos proponemos desarrollar presta especial atención a la advertencia de Schilling según la cual los problemas sustantivos son tan complejos que inevitablemente dan lugar al despliegue de distintos fines, alternativas y consecuencias. Por esa razón, el proceso de conflicto y consenso descripto por Hilsman es crucial. La caracterización de las técnicas empleadas parte de la propuesta de Huntington, a partir de la cual se sugiere la existencia de un paralelismo entre las políticas que nos ocupan y los pactos que se llevan a cabo en el seno de las asambleas legislativas. Al mismo tiempo, al enfatizar el carácter "legislativo" de los procesos relativos a esas políticas, dicho autor tiende a valorar la igualdad en la participación, por oposición a las jerarquías que estructuran el juego.⁴⁵

I. Unidad básica de análisis: la acción gubernamental como resultante política

Las decisiones y acciones de los gobiernos son resultantes políticas intranacionales: resultantes, pues lo que ocurre no surge a partir de la elección de una solución para determinado problema, sino como resultado de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas; políticas, pues la actividad a partir de la cual emergen las decisiones y las acciones se caracteriza por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, a través de canales regulares. Siguiendo la idea de "juego" acuñada por Wittgenstein, la conducta nacional en cuestiones internacionales puede concebirse como un emergente de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno. Precisamente, el gobierno está cons-

⁴⁴ Esta comparación fue señalada por N. J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, Nueva York, 1942. Véase también, R. Hilsman, "El Consenso de la Política Exterior", op. cit., p. 368; y *To Move a Nation*; también en Warner Schilling, "La Política de la Defensa Nacional: el año fiscal 1950". Tanto Schilling como Hilsman respaldan a William T. R. Fox.

⁴⁵ Sobre los pactos jerárquicos, véase Herbert Simon, *Models of Man*, Nueva York, 1957, pp. 66-68; Robert Dahl y Charles Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, 1953, pp. 341-44; N. E. Long, "Public Policy and Administration", *Public Administration Review*, Invierno 1954; Richard Fenn, *The President's Cabinet*, Cambridge, Mass., 1959, cap. 6.

tituido por el ordenamiento jerárquico de dichos jugadores.* Pero no se trata de juegos de azar o de placer. Hay canales regulares que estructuran el juego. Hay fechas fijas que fuerzan la atención de jugadores increíblemente activos. Por ende, los movimientos, las secuencias y los juegos deben explicarse en base a pactos establecidos entre jugadores que ejercen un poder desigual sobre diversas piezas y que, en diversos subjuegos, poseen distintos objetivos.

Al analizar las acciones gubernamentales —por ejemplo, los esfuerzos del gobierno estadounidense para retrasar la difusión de las armas nucleares— hay que examinar todas las acciones oficiales emprendidas por dicho gobierno que afectan ese resultado. Las mismas incluyen los esfuerzos realizados por el Departamento de Estado para obtener adhesiones para el Tratado de No-proliferación; las ofertas presidenciales a las naciones no-nucleares; los ensayos realizados por la Comisión de Energía Atómica (AEC) para el uso pacífico de explosivos nucleares (que protegieron el desarrollo nuclear encarado por poderes no-nucleares); el retiro de las fuerzas estadounidenses del Lejano Oriente (que puede llegar a aumentar la preocupación de Japón y la India por su seguridad nacional); las manifestaciones de la AEC sobre el futuro de las armas nucleares pacíficas (concebidas para influir las decisiones sobre el presupuesto de dicha Comisión); los comentarios que un representante de la AEC, a falta de una decisión superior, le hizo a un científico brasileño, en los cuales se ensalzaban las virtudes de los explosivos nucleares pacíficos; y el rechazo del gobierno estadounidense del

* La metáfora teatral del escenario, los roles y los actores es más común que esta metáfora referida a juegos, posiciones y jugadores. Con todo, la rigidez sugerida por el concepto de "rol", tanto en el sentido textual de los actores fijados a un libreto, como en el sentido sociológico de las respuestas fijas a situaciones sociales específicas, la hace preferible para el análisis de sujetos que participan activamente en la determinación de la política exterior nacional. Las objeciones que se hacen a esta terminología, señalando que la noción de "juego" connota una falta de seriedad, no tienen en cuenta el uso de dicha noción tanto en la filosofía de Wittgenstein como en la contemporánea teoría de los juegos. Por lo general, la mencionada teoría atiende a juegos más estructurados, pero los estudios de Wittgenstein sobre los "juegos del lenguaje", donde los hombres utilizan palabras para comunicarse, se asemeja considerablemente a este análisis de la política burocrática como un juego menos estructurado y específico. El uso de este concepto por Wittgenstein constituye uno de los ejes centrales de sus Investigaciones Filosóficas. Véase también Thomas C. Schelling "¿Qué es la Teoría de los Juegos?", en James Charlesworth, *Analysis Político Contemporáneo*, Nueva York, 1967.

reclamo que le exigía confirmar o negar la versión según la cual había barcos con cargas nucleares estacionados en puertos extranjeros. Como esta lista sugiere, es importante reconocer que las acciones gubernamentales referidas a una cuestión dada constituyen en realidad un aglomerado o *collage* compuesto por decisiones y acciones relativamente independientes adoptadas por jugadores individuales y grupales en el marco de un juego amplio. Asimismo, en tanto acciones gubernamentales formales, las acciones antes mencionadas representan una combinación de las preferencias y la relativa influencia de jugadores centrales o jugadores secundarios en el marco de juegos más reducidos. A los fines del análisis conviene distinguir entre: 1) acciones gubernamentales que son el resultado de aglomeraciones de decisiones y acciones relativamente independientes, referidas a jugadores individuales y grupales; 2) decisiones o acciones gubernamentales *formales* que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de los jugadores centrales; 3) decisiones y acciones gubernamentales formales que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de un subconjunto específico de jugadores.

II. Conceptos organizadores

Los conceptos organizadores de este paradigma pueden ordenarse según las respuestas a cuatro preguntas: ¿Quién juega? ¿Qué determina la posición de cada jugador? ¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador? ¿Cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales?

A. ¿Quién juega? Es decir, ¿a quién pertenecen los intereses y acciones que tienen efectos importantes sobre las decisiones y acciones de gobierno?

1. *Jugadores en posición*. El actor gubernamental no es un agente unitario ni un conglomerado de organizaciones, sino un conjunto de jugadores individuales. Grupos de dichos jugadores constituyen el agente de decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres adscriptos a determinadas tareas.

Los individuos se convierten en jugadores del juego político de la seguridad nacional al ocupar una posición que tiene injerencia sobre los principales canales de producción de accio-

nes relativas al mencionado juego. Por ejemplo, en el gobierno estadounidense el conjunto de jugadores está constituido por los *Jefes*: el presidente, los secretarios de Estado, de Defensa y del Tesoro, el director de la CIA, el Comando General Conjunto y, desde el año 1961, el asistente especial para los Asuntos de Seguridad Nacional; ⁴⁴ *Miembros de Equipo*: los auxiliares inmediatos de cada Jefe; *Indios*: los que ocupan cargos políticos y los funcionarios de gobierno permanentes dentro de cada uno de los departamentos y agencias; y los *Jugadores ad hoc*: los actores en el juego gubernamental más amplio (especialmente los "congresales influyentes"), los representantes de la prensa, los portavoces de los grupos de interés más importantes (especialmente la cúpula de ambos partidos comprometidos con la política exterior, situada dentro y fuera del Congreso) y los sustitutos de cada uno de esos grupos. Otros miembros del Congreso, la prensa, los grupos de interés y el público forman círculos concéntricos alrededor del área central —círculos que demarcan los límites dentro de los cuales se desarrolla al juego.*

Las posiciones definen tanto lo que los jugadores pueden hacer como lo que deben hacer. Esas posiciones determinan las ventajas y handicaps que cada jugador puede hacer valer en los diversos juegos. Pero también determinan conjuntos de obligaciones. La posición específica del secretario de Estado ilustra estos dos aspectos. Primero, formalmente, y con frecuencia también de hecho, dicho secretario es un consejero personal del presidente en lo relativo a las cuestiones político-militares, que

* La inclusión presidencial del asistente especial para Asuntos de Seguridad Nacional en el grupo de Jefes, en lugar de introducirlo en el equipo, plantea una cuestión controvertible. Su posición carece de autoridad estatutaria. Es, de hecho, a la vez un super miembro de equipo y un casi-Jefe. Depende especialmente de las buenas relaciones que mantiene con el presidente y con los secretarios de Defensa y Estado. Sin embargo, está situado a ambos lados de un genuino proceso de acción. La decisión de incluir esta posición entre los Jefes refleja a mi juicio que la función desempeñada por McGeorge Bundy se ha institucionalizado.

⁴⁴ A veces conviene considerar las organizaciones y los grupos como si fueran jugadores. Pero al hacerlo es importante notar las diferencias existentes entre: 1. suministrar un recuento de los documentos emergentes de una organización como si fueran el resultado de movimientos calculados por un actor unitario; 2. tratar las acciones de la conducción de una organización cuyos fines estarían en gran medida determinados por esa organización, como si fueran acciones de la organización; y 3. ofrecer un recuento de las diversas acciones protagonizadas por diferentes individuos miembros de una organización como si fueran estrategias y tácticas coherentes orientadas al desarrollo de un plan único.

constituyen la sustancia misma de la política exterior contemporánea. Segundo, es el colega de otros consejeros del presidente en problemas relacionados con la política exterior, tales como pueden serlo los secretarios de Defensa y del Tesoro, y el asistente especial para los Asuntos de Seguridad Nacional. Tercero, es un diplomático de primera línea en lo referido a las negociaciones de los Estados Unidos con otros países. Cuarto, sirve como el primer representante de la administración ante el Congreso, en lo que hace a política exterior. Quinto, es un educador del público norteamericano con relación a las cuestiones internacionales críticas y es un defensor de las acciones encaradas por la administración. Sexto, opera como un portavoz de la administración ante el mundo externo. Por último, es el Señor Departamento de Estado o el Señor Oficina de Asuntos Exteriores, alguien que se erige como "líder de los funcionarios, portavoz de sus causas, guardián de sus intereses, juez de sus disputas, superintendente de sus trabajos, amo de sus carreras profesionales".⁴⁵ Pero no es primero una cosa y luego la otra: el secretario de Estado tiene todas esas obligaciones simultáneamente. Su desempeño con respecto a una obligación afecta el crédito y poder que goza en las otras. Su trabajo cotidiano —el tráfico continuo de información que su departamento mantiene con otras reparticiones vinculadas a las relaciones exteriores— le obliga a descuidar el reclamo presidencial según el cual él debe constituirse como el coordinador de perspectivas conflictivas. A su vez, la necesidad de mantenerse cerca del presidente lo restringe en su capacidad de presentar los intereses de su propio departamento. Cuando se inclina en favor del secretario de Defensa en lugar de luchar por defender la posición de su departamento —como con frecuencia ocurre—, socava la lealtad que debe a su cuerpo de funcionarios. En palabras de uno de sus "indios": "la lealtad está sometida a una serie de avatares y decrece en la medida que el secretario quiere crecer".⁴⁶ En consecuencia, dicho secretario trabaja bajo el peso de responsabilidades conflictivas.

La posibilidad de resolver estos conflictos no sólo depende de la posición del secretario de Estado sino también del jugador que la ocupa en un momento dado. Pues los jugadores son personas concretas y su metabolismo presenta características di-

⁴⁵ Estos aspectos provienen de Neustadt, Testimonio, 1963; véase especialmente pp. 82-83.

⁴⁶ Hissman, To Move a Nation, p. 81.

ferentes en cada caso. En el corazón mismo de la política burocrática reside una personalidad específica. Cada jugador tiene su estilo y la complementariedad o contradicción entre las personalidades y estilos dentro de los diversos círculos son elementos irreductibles de la mezcla constitutiva de lo político. Además, cada persona arriba a su posición con un bagaje dado. Ese bagaje incluye ciertas sensibilidades hacia determinadas cuestiones, compromisos con diversos proyectos y deudas contraídas con distintos grupos.

B. ¿Qué determina la postura de cada jugador? ¿Qué determina las percepciones e intereses que lo llevan a adoptar una postura dada?

1. *Percepciones y prioridades parroquiales.* Las respuestas a la pregunta "¿cuál es la cuestión?", están coloreadas por la posición desde la cual se considera dicha pregunta. Pero las tendencias inherentes a las posiciones no facilitan una respuesta unánime a la pregunta "¿qué debe hacerse?". Los factores que estimulan el parroquialismo organizacional también ejercen presión sobre los jugadores que ocupan posiciones en la cúpula o en los niveles intermedios de las organizaciones en cuestión. Para motivar a los miembros de su organización un jugador debe ser sensible a las orientaciones de la misma. Los juegos en los que el jugador puede comprometerse y las ventajas con las que cuenta matizan esa presión. Las propensiones y prioridades relativas a una posición pueden bastar para que los analistas propongan predicciones confiables acerca de la postura que un jugador adoptará en muchos casos. Pero esas propensiones pasan por el filtro del bagaje que los jugadores traen consigo cuando ocupan cierta posición. Por ende, se requiere algún conocimiento tanto de las presiones como de los bagajes para formular predicciones que sean realmente adecuadas.

2. *Fines e intereses.* Los fines e intereses que afectan a los resultados deseados por los jugadores incluyen los intereses relativos a la seguridad nacional, los intereses organizacionales, los intereses domésticos y los intereses personales. Algunos objetivos referidos a la seguridad nacional gozan de una aceptación amplia —por ejemplo, el interés estadounidense de evitar la dominación extranjera y la creencia según la cual si los Estados Unidos emprendieran un desarme unilateral otras naciones podrían emplear la fuerza en contra de ellos y de sus aliados, con serias consecuencias adversas. Con todo, en muchos casos, muchos hombres razonables pueden estar en desacuerdo acerca del

modo en que los intereses norteamericanos referidos a la seguridad nacional podrían verse afectados por una cuestión específica. Por ende, también hay otros intereses que afectan las posturas personales en ese ámbito. Los miembros de una organización, especialmente los funcionarios de carrera, tienden a creer que la salud de su organización es vital para el interés nacional. A su vez, consideran que la mencionada salud depende del mantenimiento de su influencia, del cumplimiento de la misión de la organización y de la protección de las capacidades necesarias para dicho cumplimiento. Si bien muchos burócratas no se preocupan por las políticas y cuestiones domésticas y no se preguntan cómo un cambio dado puede llegar a afectarlas, el presidente y los jugadores principales casi siempre están atentos a las consecuencias domésticas. Por último, la postura de un jugador depende de sus intereses personales y de la concepción que tenga acerca del rol que está llamado a desempeñar.

3. *Apuestas y posturas.* Los juegos se desenvuelven para determinar decisiones y acciones. Pero éstas se adelantan y estorban las concepciones que los jugadores se forjan acerca del interés nacional, gravitando también sobre sus intereses organizacionales, sobre los programas específicos con los que se sienten comprometidos, sobre el bienestar de sus amigos y sobre sus intereses personales. Todas estas instancias superpuestas constituyen las apuestas en base a las cuales se desenvuelven los juegos. Dichas apuestas constituyen una agrupación de los intereses individuales relativos a la cuestión del momento. A la luz de las mismas, un jugador decide su postura ante dicha cuestión.

4. *Plazos y facetas de las cuestiones.* Las "soluciones" para los problemas estratégicos no surgen a partir del análisis desapasionado del problema. Por el contrario, los plazos y los acontecimientos plantean cuestiones y fuerzan a los jugadores a que, comprometidos en actividades múltiples, adopten determinadas posturas frente a ellos. Una serie de procesos establecidos fijan plazos que exigen encarar acciones dentro de fechas prefijadas. Primero, en el debatido terreno de la seguridad nacional, el presupuesto, los reclamos de las embajadas, el pedido de instrucciones proveniente de los grupos militares y los informes de inteligencia fijan plazos recurrentes para decisiones y acciones. Segundo, los discursos políticos importantes, especialmente los discursos presidenciales, fuerzan acciones. Tercero, las crisis también reclaman decisiones y acciones. Y en la medida

que los plazos plantean cuestiones en un contexto, excluyendo al mismo tiempo otras, poseen una gravitación importante sobre la forma de resolución de las mismas.

Una vez que cierta cuestión surge a la luz, los jugadores visualizan distintas facetas de la misma. Por ejemplo, una propuesta de retiro de las tropas norteamericanas de Europa es, desde la perspectiva del Ejército, un peligro para su presupuesto y envergadura; para el equipo encargado del Presupuesto, un medio de ahorrar dinero; para el Tesoro, una ganancia en la balanza de pagos; para la oficina del departamento de Estado encargada de los Asuntos Europeos, un peligro para las relaciones con la NATO; para el consejero del presidente en lo referido a las relaciones con el Congreso, una forma de remover una fuente importante de asperezas en las relaciones del presidente con dicha institución. (Con todo, son los jefes los que principalmente tienden a ver simultáneamente las distintas facetas de una cuestión dada.) Sin embargo, la faceta que cada jugador tiene ante si no está determinada sólo por sus fines e intereses. Planteando una cuestión y excluyendo otras, los plazos afectan la faceta ostentada por dicha cuestión.

C. ¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?

1. Poder. El poder (es decir, la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales) es una mezcla elusiva que contiene por lo menos tres elementos: ventajas para la concertación de pactos; destreza y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen de los dos ingredientes recién mencionados. Las fuentes de las ventajas en cuestión incluyen la autoridad y la responsabilidad formales (sustentadas en posiciones); el control efectivo sobre los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones; la experiencia y el control sobre la información que posibilita definir el problema, identificar las opciones y estimar las factibilidades; la capacidad para afectar los objetivos de los otros jugadores en otros juegos, incluidos los juegos políticos; la capacidad de persuasión (proveniente de las relaciones y el carisma personales); por último, el acceso y la influencia sobre los jugadores que poseen ventajas para la concertación en esferas más altas (basadas en las relaciones interpersonales). El empleo inteligente del poder refuerza la reputación de efectividad, un empleo erróneo la socava. Por ende, es fundamental para un jugador elegir cuestiones que le permitan jugar con tal probabilidad de éxito.

D. ¿Cuál es el juego? ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

1. Canales de acción. Los juegos de concertación no son casuales ni azarosos. Los individuos cuyas posturas y movimientos tienen gravitación son jugadores en posiciones dadas, que los insertan en canales de acción. Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica. Por ejemplo, un canal de acción para la producción de una intervención militar estadounidense en otro país incluye una recomendación del embajador del país en cuestión; una aceptación del comandante de la región militar correspondiente; una recomendación del Comando Mayor Conjunto; una evaluación de inteligencia con respecto a las consecuencias de la intervención; una recomendación de los secretarios de Defensa y de Estado; la decisión presidencial de intervenir; la transmisión de una orden emanada del presidente al secretario de Defensa y al JCS, y de éstos al comandante de la región militar; la determinación que adopte este último acerca de las tropas a emplear; la orden que emanada de él llega al comandante de esas tropas; y, por fin, las órdenes de ese comandante a los individuos que concretamente se movilizarán.

Del mismo modo, el canal de acción presupuestario incluye una larga serie de pasos: la estimación anual producida por el equipo de Presupuesto; las revisiones departamentales, presidenciales y congresales; la aceptación del Congreso; la firma presidencial; la asignación refrendada por el equipo de presupuesto; la obligación asumida por la agencia en cuestión y, por último, el gasto.

Los canales de acción estructuran el juego a través de la pre-selección de los principales jugadores, de la determinación del momento en el que empezarán a jugar y de la distribución de ventajas y desventajas específicas. De manera aún más crítica, los canales determinan "quién acometerá la acción" —es decir, los "indios" de qué departamento serán los encargados de hacer lo que concretamente se decida.

Habitualmente, las cuestiones se reconocen y determinan dentro del marco de un canal establecido. En el área de la seguridad nacional, las decisiones acerca de la obtención de armamentos se determinan dentro del proceso presupuestario anual. Las demandas provenientes de las embajadas se responden en base a consultas de rutina entre Estado, Defensa y la Casa Blanca; los requerimientos de instrucciones provenientes de los

grupos militares (relativos a la asistencia permanente o a las operaciones durante época de guerra) se conforman a través de consultas entre los militares y la oficina del secretario de Defensa, el secretario de Estado y la Casa Blanca; las respuestas a crisis específicas se debaten entre la Casa Blanca, Estado, Defensa, CIA, Tesoro y jugadores *ad hoc*.

2. *Las reglas del juego.* Las reglas del juego se sustentan en la Constitución, los estatutos, las interpretaciones de las cortes, las órdenes ejecutivas, las convenciones, e incluso, la cultura. Algunas reglas son explícitas, otras son implícitas. Algunas son bastante claras y otras son decididamente oscuras. Hay reglas que son muy estables y hay otras que sufren cambios continuos. Pero en todo caso la colección de reglas es la que define el juego. Primero, las reglas establecen las posiciones, los trayectos a través de los cuales los hombres acceden a ellas, el poder de cada posición y los canales de acción. Segundo, las reglas estrechan el rango de las decisiones y acciones gubernamentales consideradas aceptables. La Constitución señala ciertas formas de acción, poniéndolas fuera de los límites permitidos. En su intento de estimular la industria nacional —por ejemplo, la industria de las computadoras— para que aproveche ciertas oportunidades internacionales, los jugadores norteamericanos están restringidos por las leyes antitrust que permiten un repertorio de acciones mucho más estrecho que el repertorio accesible, por ejemplo, a los jugadores en Japón. Tercero, las reglas sancionan movimientos de índole determinada —pacto, coalición, persuasión, engaño, ocultamiento, amenaza—, y determinan el carácter de otros movimientos como ilegal, inmoral, deshonroso o inapropiado.

3. *La acción como resultante política.* La toma de decisiones y acciones presidenciales no se desenvuelve a partir de la simple elección de un grupo unificado o a partir de un resumen de las preferencias que tienen los líderes. Por el contrario, el mecanismo de la elección opera en un contexto definido por el poder compartido y por los juicios separados. Cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales.*

* El modo en que cada jugador jerarquiza sus intereses, tal como se manifiestan en las apuestas específicas que hace, constituye un problema sutil y complejo. Parecería que, al menos en parte, los jugadores se adecuan a un análisis enfocado desde el Modelo I. A su vez, la cultura norte-

Es conveniente tener presente las características del medio donde el juego se desenvuelve: incertidumbre y desorden acerca de lo que debe hacerse; necesidad de hacer algo; y consecuencias cruciales a partir de lo que en definitiva se haga. Son estas características las que fuerzan a los hombres responsables a convertirse en jugadores activos. El ritmo del juego —cientos de cuestiones, diversos juegos, múltiples circuitos— compelle a esos jugadores a luchar para "ganarse la atención de los otros", para hacerles "ver los hechos", para asegurarse de que "se tomarán el tiempo de pensar la cuestión, seriamente y con miras más amplias". La estructura del juego —poder compartido y responsabilidades separadas— muestra la validez del sentimiento según el cual "los otros no ven mi problema y hay que persuadirlos para que lo enfoquen de manera menos parroquial". La ley del juego —el que duda pierde la oportunidad de jugar y el que no se muestra seguro de las recomendaciones que hace es sobrepasado por otros que sí se muestran seguros— presiona a los jugadores a adoptar una postura ante una cuestión que puede ser muy discutible y jugar desde allí. La recompensa del juego —efectividad, es decir, impacto sobre los resultados, como modo inmediato de evaluar el desempeño—, estimula el juego fuerte. Por ende, la mayoría de los jugadores lucha para "hacer que el gobierno haga lo correcto". Las estrategias y tácticas utilizadas son muy similares a las que ya fueron formalizadas por los teóricos dedicados a las relaciones internacionales.

Los contendientes luchan para obtener determinados resultados. Pero el juego de la política no consiste simplemente en jugadores que empujan y presionan, cada uno tratando de llevar adelante el curso de acción que ha elegido previamente. Hay que tener en cuenta que los términos y las condiciones no son idénticos para todos los jugadores. Con frecuencia los jefes y los "indios" se erigen en defensores de acciones particulares; pero los equipos de asesores luchan por encontrar cuestiones, plantear alternativas y producir argumentos para sus jefes. Los equipos de asesores presidenciales —idealmente— luchan por capturar las cuestiones y estructurar los juegos de manera tal que sea posible maximizar tanto la sensibilidad del presidente hacia los argumentos suministrados, como el impacto de la decisión pre-

americana tiende a legitimar los intereses nacionales y a poner las "consideraciones políticas" fuera de los límites lícitos. Por eso se hace difícil para muchos jugadores articular, aun frente a sí mismos, las prioridades sugeridas por sus conductas.

sidencial. Con todo, los jefes a veces funcionan como un equipo de semi-asesores del presidente. El balance de las ganancias y pérdidas presidenciales reclama con frecuencia que el Presidente decida lo menos posible, dejando sus opciones abiertas (en lugar de volcarse hacia uno de los lados, jugando fuerte en una cuestión que resulta incierta).

Sin embargo, una vez alcanzada una decisión gubernamental o presidencial el juego no se da por concluido. Las decisiones pueden revertirse o simplemente ignorarse. Como hiciera notar Jonathan Daniels, un ayudante de Franklin Roosevelt:

La mitad de las sugerencias presidenciales, que teóricamente tienen el carácter de órdenes, pueden resultar convenientemente ignoradas por un miembro del gabinete. Y si el presidente pregunta por una cuestión dada por segunda vez, siempre se le puede responder que está siendo investigada. Y si pregunta por tercera vez, un funcionario inteligente le brindará al menos una parte de lo que el presidente sugeriera. Pero sólo ocasionalmente, salvo que se trate de los asuntos más importantes, los presidentes llegan a preguntar tres veces.¹⁹

Pero aunque no se las revierta o ignore, las decisiones deben ser implementadas. En consecuencia, las decisiones gubernamentales formales usualmente están a la mitad de camino en la trayectoria de la acción. Y las oportunidades de desplazamiento entre la decisión y la acción son mucho mayores de lo que la mayoría de los analistas está dispuesta a reconocer. Luego de una decisión, el juego se expande y se aglomeran más jugadores, con mayor diversidad de preferencias y con poder más independiente.

Las decisiones formales pueden ser muy generales o bastante específicas. En algunos casos los jugadores que arriban a una decisión formal acerca de una acción gubernamental no tienen opción en lo referido a su implementación. Pero en otros casos puede haber varios subcanales que conducen de la decisión a la acción. Por ejemplo, usualmente las negociaciones con otros gobiernos caen dentro de la esfera del departamento de Estado, pero se pueden asignar esas tareas a un enviado especial o a los servicios de inteligencia. Cuando existen varios subcanales, los jugadores maniobran para introducir la acción

¹⁹ Daniels, *Frontier on the Potomac*, Nueva York, 1946, pp. 31-32.

en el canal que consideran más adecuado a la obtención de los resultados que desean.

La mayoría de las decisiones deja una considerable indeterminación en lo que hace a la implementación. Los jugadores que respaldan la decisión deberán maniobrar para verla implementada y deberán ir más allá del espíritu, si no de la letra, de la decisión. A su vez, aquellos que se oponen a la decisión o a la acción, maniobrarán para demorar su implementación, para limitarla a la letra, desatendiendo el espíritu e incluso llegando a veces a intentar que la decisión sea desobedecida.

III. Patrón de inferencia dominante

Si una nación desenvuelve una acción, la misma es la resultante de pactos establecidos entre individuos y grupos dentro del gobierno. El poder explicativo del Modelo III se consuma desplegando el juego —el canal de acción, las posiciones, los jugadores, sus preferencias y sus pujas— que da lugar, como resultante, a la acción en cuestión. Cuando un resultado aparece en gran parte como la consecuencia del triunfo de un individuo (por ejemplo, del presidente) o de un grupo (por ejemplo, los hombres del presidente o una camarilla) este modelo intenta especificar los detalles del juego que hicieron posible la victoria. Pero tanto en este caso, como en el caso de las acciones "huérfanas", el Modelo III trata de atender a las diferencias, los malentendidos y las confusiones que contribuyeron a la realización de lo que en definitiva se llevó a cabo.

IV. Proposiciones generales

La dificultad de formular las proposiciones del Modelo III queda ilustrada si consideramos los problemas que encuentra un teórico que intenta especificar proposiciones acerca de los resultados de un juego de cartas que nunca ha visto antes pero que, según sabe, se llama póker. Para formular tales proposiciones el analista necesita información acerca de: 1) las reglas de juego; ¿obtienen todas las posiciones las mismas ganancias, la misma información, etc.?; de lo contrario, ¿cuáles son las diferencias?; 2) la importancia de la destreza, la reputación y otras características que los jugadores traen a sus posiciones; si todo esto es importante, ¿cuáles son las características de cada jugador?; 3) la distribución de las cartas, es decir, las ventajas

y las desventajas de una mano determinada; 4) la evaluación individual que cada uno de los jugadores hace de las ganancias alternativas, por ejemplo, si cada jugador simplemente busca maximizar sus triunfos, o si hay algunos que disfrutan más ganando por engaño que por tener las mejores cartas. Esta lista parcial ilustra las dificultades del problema, aunque se trate, como en este caso, de algo relativamente simple y estructurado.* La extraordinaria complejidad de los casos provenientes de la política burocrática explica entonces, al menos en parte, la relativa falta de proposiciones generales. Con todo, como ha quedado ilustrado por el paradigma, es posible identificar un conjunto de factores relevantes y, en muchos casos, los analistas pueden adquirir la información necesaria acerca de los mismos como para ofrecer explicaciones y predicciones. *

A. Resultantes políticas. Hay un gran número de factores que intervienen entre las "cuestiones" y las resultantes, constituyendo un juego gubernamental.

1. Las preferencias y posturas peculiares de los jugadores individuales pueden tener un efecto significativo sobre una acción gubernamental. Si en 1949 Paul Nitze no hubiera estado a la cabeza del equipo de Planificación Política, no habría razón alguna para la existencia de un NSC-68. Si MacArthur no hubiera tenido ciertas preferencias, poder y destrezas, acaso las tropas norteamericanas jamás hubieran cruzado el estrecho.

2. Las ventajas y desventajas de cada jugador difieren sustancialmente de un canal de acción a otro. Por ejemplo, la cuestión de las directivas económicas para Alemania fue considerada por el gobierno estadounidense en un contexto militar. Si la misma hubiera surgido a través de los canales monetarios internacionales, los jugadores posicionados en el Tesoro hubieran tenido mayor espacio de presión.

3. Los agrupamientos de jugadores y las ventajas de cada jugador individual no sólo varían de un canal a otro, sino que también lo hacen a lo largo del mismo canal. Los jefes dominan las principales decisiones formales en lo referido a las cuestiones de política exterior que son de importancia, pero los "índios", especialmente aquellos que están encargados de llevar adelante una decisión, pueden jugar un rol central en las etapas posteriores.

* No está de más tener presente que los economistas que intentan formular las proposiciones para una teoría del oligopolio enfrentan dificultades similares.

B. Acción e intención. La acción gubernamental no presupone una intención gubernamental. Raramente la suma de la conducta de los representantes de un gobierno, relevante para una cuestión dada, es la expresión de la intención de un individuo o un grupo determinado. Por el contrario, lo habitual es que individuos separados, con diferentes intenciones, suministren diversas contribuciones a una resultante. En consecuencia, ningún individuo elige los detalles de la acción (y sólo excepcionalmente la misma es idéntica a lo que alguno de los jugadores hubiera elegido si se hubiera enfrentado a solas con la cuestión en juego). Sin embargo, de manera un tanto burda, las resultantes pueden adecuarse a las preferencias de alguno de los grupos intervenientes en el juego político.

1. La mayoría de las resultantes surgen de juegos entre jugadores que perciben distintas facetas de una cuestión y que difieren considerablemente en lo referido a la acción que preferirían.

2. Raramente las acciones se siguen de una doctrina con la que todos los jugadores estarían de acuerdo.

3. Las acciones consistentes en una serie de partes que emergen de una serie de juegos (además de las confusiones) raramente reflejan una estrategia gubernamental coordinada y por ende no se prestan a ser interpretadas como "signos" conscientes.

C. Problemas y soluciones

1. Las "soluciones" a los problemas estratégicos no surgen a partir de los descubrimientos que puedan hacer analistas desapasionados, considerando fríamente el problema. Para los jugadores los problemas son a la vez más estrechos y más amplios que el problema estratégico. Cada jugador se concentra, no en la totalidad de dicho problema, sino más bien en la decisión que hay que tomar hoy o mañana. Cada decisión tiene consecuencias importantes no sólo para el problema mencionado, sino para las apuestas de cada jugador. Por ende, la brecha existente entre aquello que enfoca el jugador (los problemas que está resolviendo) y lo que enfoca un analista es con frecuencia muy grande.

2. Las decisiones que reclaman cambios sustanciales en la acción gubernamental reflejan, por lo general, una coincidencia de los jefes en busca de una solución y de los "índios" en busca

de un problema. Al confrontar un plazo perentorio, los primeros enfocan una cuestión y persiguen una solución. Comprometidos con una solución desarrollada para enfrentar una cuestión ya pasada de moda, los segundos se lanzan a la búsqueda de un problema.⁷

D. *El lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado.*⁸ Horizontalmente, las diversas demandas acometen a un jugador y modelan sus prioridades, percepciones y cuestiones. En lo referido a muchas cuestiones —por ejemplo, presupuestos o decisiones referidas a gastos— la postura de un jugador particular puede predecirse con bastante confiabilidad apoyándose en la información existente acerca del lugar donde está sentado. Por ejemplo, si bien los que participaron en la controversia en torno al B-36 fueron, como dijera Eisenhower, "distinguidos norteamericanos que tienen su corazón puesto en el bien del país", no puede sorprender que haya sido el almirante Radford (en lugar de Symington, secretario de la Fuerza Aérea) el que dijo que "el B-36, en cualquier hipótesis de guerra, es una mala apuesta en la que se pone en juego la seguridad nacional", o que haya sido Symington (en lugar del almirante Radford) el que dijo que "un B-36 con una bomba A puede despegar de este continente y destruir objetivos distantes que de lo contrario requerirían años y fuertes pérdidas a las fuerzas terrestres".⁹

E. *Jefes e Indios.* El aforismo "el lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado", tiene dos aplicaciones, una vertical y una horizontal. Verticalmente, las demandas dirigidas hacia el presidente, los jefes, los miembros de equipo y los "indios" son claramente distintas; tanto en lo que hace a la realización de políticas, como en lo referido a la implementación.

Las cuestiones de política exterior con las que el presidente puede involucrarse están primordialmente limitadas por su agenda. Necesariamente, debe atender primero al asunto que en dicha agenda figura como el siguiente. De ahí que sea decisivo para él sopesar las cuestiones que se le presentan de acuerdo

⁷ Ernest R. May formuló esta afirmación.

⁸ Creemos que el primero en pronunciar este aforismo fue Don K. Price.

⁹ P. Hammond, "Supertransportes y Bombarderos B-36", op. cit.

do a su aspecto, reservarse cierta libertad de movimiento hasta que el tiempo clarifique las incertidumbres y circunscribir los riesgos que realmente son relevantes.

Con frecuencia, los jefes ligados a la política exterior trabajan sobre la cuestión más caliente *du jour*, aunque pueden llamar la atención del presidente y de otros miembros del gobierno acerca de la mayor parte de los asuntos que ellos consideran muy importantes. Con todo, no están en condiciones de garantizar que el presidente "pagará el precio" o que los otros miembros "se subirán al barco". Por ello, deben construir una coalición con los poderes más relevantes, dándole al presidente la confianza de que está eligiendo el curso de acción correcto.

Sin embargo, los "indios" se erigen en el grupo que acota la mayor parte de los problemas, que especifica las alternativas posibles y que lleva adelante las propuestas. Las luchas de los "indios" con sus pares de otros departamentos —por ejemplo, las luchas entre la oficina de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa y la oficina Político-Militar del Departamento de Estado—, constituyen un microcosmos de la acción en los niveles más altos. Pero el mayor problema que tienen los "indios" es cómo llamar la atención de los jefes, cómo hacer que un asunto entre en un canal de acción determinado, cómo hacer que el gobierno "haga lo correcto". Y los incentivos empujan todavía más a los "indios" a convertirse en defensores activos.

En consecuencia, en el contexto de la realización de políticas, la cuestión mirada desde arriba se centra en las opciones: ¿Cómo hacer para preservar mi libertad de movimiento hasta que el tiempo clarifique las incertidumbres? La cuestión mirada desde los costados se centra en los compromisos: ¿cómo hacer para que otros se sumen a mi coalición? Por fin, la cuestión mirada desde abajo se centra en la confianza: ¿cómo hacer para que el jefe confie que esto es lo que debe hacerse? Parafraseando una afirmación de Neustadt, podríamos decir que la esencia de cualquier tarea encarada por un funcionario responsable reside en persuadir a otros jugadores que su versión sobre lo que debe hacerse es la que mejor satisface sus propios intereses y responsabilidades.¹⁰

En lo referido a la implementación de las decisiones relativas a la política exterior, las demandas verticales difieren. Los requerimientos de los jefes son sólo dos, pero están en conflicto

¹⁰ Neustadt, *Presidential Power*, cap. 3.

uno con el otro. La necesidad de forjarse un consenso que respalde su política preferida requiere, con frecuencia, cierta elasticidad: distintas personas deben concordar con cosas ligeramente diferentes por razones muy variadas; cuando se toma una decisión gubernamental, tanto el carácter de la elección como las razones para la misma deben permanecer vagos. Pero este requerimiento choca con el otro: la necesidad de activar la elección exige reducir al mínimo la posibilidad de que los faltos de entusiasmo la socaven y de que los opositores la subvientan. Y ciertamente, incentivar a los que no tienen entusiasmo y acorralar a los opositores constituye una de las tareas más difíciles, aun cuando el propio presidente esté envuelto en el juego. Pero la mayoría de las veces no es el presidente sino alguno de sus hombres el que se hace cargo de guiar, agujonear y controlar. Decididamente, el o los hombres encargados de ello deben tener gran claridad.

F. *El Principio 51-49.* Los términos y las condiciones del juego afectan el tiempo que los jugadores pueden destinar a pensar las opciones políticas claves y la fuerza y seguridad con la que pueden argumentar en favor de la alternativa que prefieren. En la medida que tienen una agenda cargada de cientos de plazos importantes, un jugador razonable debe seleccionar muchas opciones políticas difíciles en mucho menor tiempo del que dispondría un analista o un observador. Y en la medida que está compitiendo con otros, dicho jugador se ve forzado a discutir mostrando mucha más seguridad de la que mostraría si fuera un juez distante y desapasionado.

G. *Relaciones inter e intra-nacionales.* Las acciones de una nación afectan las de otra en la medida que resultan en ventajas y desventajas para los jugadores de la segunda. Por ende, los jugadores de una nación que desean consumar algunos objetivos internacionales deben tratar de obtener resultados en su juego intra-nacional que sumen ventajas a los jugadores que en el otro país defienden el mismo objetivo.

H. *El rostro de la cuestión difiere de acuerdo al sitio donde se está sentado.* El lugar donde se está sentado influye tanto sobre lo que se ve como sobre la posición que se adopta (con respecto a una cuestión dada). Raramente sucede que dos pares de ojos vean la misma cuestión. El presidente Truman nunca

vio la cuestión de defensa implicada en el presupuesto militar del año 1950. Los argumentos que se le presentaron acerca de la seguridad nacional y de las fuerzas necesarias para respaldar nuestra política exterior le parecieron meras estrategias militares destinadas a expandir los presupuestos de los servicios involucrados.

I. *Fallas en la percepción.* Los juegos no se desenvuelven en condiciones de información óptima. Lo habitual es que existan considerables fallas de percepción en el funcionamiento gubernamental. Diferentes personas adhieren a una misma propuesta porque piensan distinto acerca de las consecuencias que tendrá y de las necesidades que viene a satisfacer. En tal sentido puede decirse que las fallas mencionadas constituyen una suerte de aceite que permite la cooperación entre personas que de otra manera no cooperarían entre sí.

J. *Falsas expectativas.* El ritmo de los múltiples juegos sólo permite prestar una atención limitada a cada uno de ellos y reclama a los jugadores concentrarse en los que son prioritarios. Por ende, éstos carecen frecuentemente de información detallada acerca de los juegos y problemas en los que otros se ven envueltos. Es inevitable entonces que, en lo referido a los juegos menos prioritarios, surja la expectativa de que alguien actuará de manera tal que "me ayude a resolver mi problema". En noviembre de 1950, todos esperaban que otro fuera ante el presidente para pedirle que cambiara las órdenes de MacArthur.

K. *Mala comunicación.* El ritmo y el nivel de ruido vienen a unirse a las tendencias de la percepción para hacer la comunicación más difícil. A su vez, los apremios hacen que ésta se convierta en elíptica. En un medio con ruido, cada jugador piensa que se expresó con una voz más clara y más alta que la percibida en realidad por los otros. En marzo de 1947, durante la reunión realizada en Key West, los jefes entendieron que Forrestal expresó que el presidente había decidido comprar un portaaviones con puente de despegue. Forrestal, por su parte, entendió que dichos jefes aprobaban los méritos del portaaviones mencionado. Estas diferencias sólo se hicieron claras cuando se reabrió la cuestión.¹⁴

¹⁴ P. Hammond, 'Supertransportes y Bombarderos B-36', op. cit.

L. *Reticencia.* Cada jugador está comprometido en múltiples juegos: por ello las ventajas de la reticencia —es decir, el silencio dubitativo y las medias palabras— parecen abrumadoras. La reticencia reduce la posibilidad de que cierta información trascienda, algo que podría ser negativo en los juegos más prioritarios. La reticencia facilita que otros jugadores interpreten un resultado como mejor les parezca. La reticencia entre los jefes y los miembros del equipo o los "indios" permite que estos últimos ensayan interpretaciones caritativas con respecto a determinado resultado —por ejemplo, la propuesta que nunca avanza, o el memorandum que muere en una reunión de jefes. Al menos esto reduce las fricciones explícitas entre el jefe y sus hombres. En tal sentido es clásica la referencia de Neustadt a la reticencia a hablar con Truman acerca de MacArthur que manifestaron varios jefes.

M. *Estilos de juego.* Existen importantes diferencias en la conducta de: 1) los burócratas de carrera, sean civiles o militares; 2) los que han sido designados colateralmente; y 3) los que ocupan cargos políticos. Las diferencias en cuestión están en función de las expectativas de largo plazo. El burócrata debe adoptar un código de conformismo si quiere sobrevivir a los cambios inevitables de administración y de personal; por el contrario, los individuos pertenecientes a los dos grupos restantes son habitualmente empleados temporarios, interesados en involucrarse en cuestiones políticas. Los que ocupan cargos políticos tienen designaciones por períodos muy limitados, por lo tanto enfocan todas las cuestiones con miras de corto plazo. En cambio, los funcionarios de carrera saben que los presidentes vienen y se van pero que la Armada...

Los puntos de referencia a partir de los cuales los jugadores conciben sus acciones también afectan el estilo de juego. Algunos jugadores no son capaces de articular la política burocrática porque la concepción que tienen de su trabajo no legitima tal actividad. Por otra parte, Acheson ha mantenido que el secretario de Estado trabaja "en un medio donde algunos de los métodos empleados habrían hecho palidecer de envidia a un Borgia". Según él, la cualidad más necesaria para un secretario de Estado norteamericano es "el instinto asesino".⁷³

⁷³ Dean Acheson, "El Presidente y el Secretario de Estado", en D. Price (ed.) *The Secretary of State*, Nueva York, 1960.

V. *Proposiciones específicas*

A. *Crisis nucleares*

1. Es menos probable que la decisión de usar armas emerja de un juego donde un líder político (cuya posición lo fuerza a erigirse en árbitro final) tiene la mayor parte de las cartas que en un juego donde los militares son los que las tienen.
2. La probabilidad de que el gobierno estadounidense, ante una crisis dada, decida usar más fuerza militar (en lugar de usar menos) aumenta con el incremento del número de individuos que poseen una preferencia inicial, general o personal por las acciones militares, en las siguientes posiciones: presidente, asistente especial para los Asuntos de Seguridad Nacional, secretarios de Defensa y de Estado, jefe del JCS y director de la CIA.
3. En una crisis nuclear, las decisiones centrales no se gestarán en los foros formales, por ejemplo en el Consejo de Seguridad Nacional, sino en el seno de un grupo *ad hoc* que incluye al presidente, a las cabezas de las organizaciones más importantes que estén involucradas y a los individuos que gozan de especial confianza presidencial.
4. La percepción de esos individuos con respecto a la cuestión debatida diferirá radicalmente. El carácter de tales diferencias es parcialmente predecible si se tiene en cuenta la presión ejercida por sus respectivas posiciones y su personalidad.

B. *Acción militar*

1. Para toda acción militar que pueda desembocar en una guerra nuclear, la decisión y su implementación serán diferidas mientras los que la proponen intentan persuadir a los oponentes para que se sumen.
2. Las principales decisiones acerca del uso de fuerza militar tienden a no ser decisiones puramente presidenciales o decisiones de una mayoría, sino decisiones que involucran a una pluralidad amplia.
3. No hay acción militar que sea elegida sin una consulta extensa a los jugadores militares. Ninguna decisión relativa a un uso sustancial de la fuerza, que pueda desembocar en una guerra nuclear, se tomará en contra de su consejo, sin que medie una dilación durante la cual se prepare un amplio informe.

V. Evidencia

Casi nunca se dispone de la información referida a los detalles de las diferencias en las percepciones y prioridades, dentro de un gobierno y con respecto a una cuestión determinada. También son raros los informes acerca de los pactos que desembocaron en una resolución dada. Los documentos no capturan este tipo de información. Lo preservado en ellos tiende a iluminar pero al mismo tiempo a oscurecer. Por ende, la fuente de dicha información hay que buscarla en los propios participantes. Pero, ex hypothesis, cada participante sólo sabe una parte pequeña de la historia. Rápidamente, los recuerdos resultan matizados. Los diarios personales con frecuencia contienen distorsiones. Lo que se requiere es que un analista que sintonice con los jugadores y que esté interesado en la política gubernamental acceda a un número considerable de participantes antes que su memoria comience a fallar o resulte demasiado coloreada. Pero tal acceso es infrecuente. Sin embargo, ¿cómo proceder sin esa información? En tal sentido, un verdadero maestro en este estilo de análisis afirmó que "si tuviera que elegir entre los documentos por una parte, y las entrevistas limitadas con algunos de los principales participantes por la otra, me vería forzado a descartar los documentos".⁷⁶ El uso de documentos públicos, periódicos, entrevistas y discusiones con observadores, de manera de reunir los retazos de información obtenidos, constituye un arte complejo. Precisamente, una de las necesidades más acuciantes de este modelo es la de transferir las destrezas de los que practican ese arte a una forma que las haga accesibles a otros estudiosos de la política exterior.

Aplicación del modelo de la política gubernamental

La aplicación del Modelo III enfatiza nuevas dimensiones. A partir de ella, la compra de los ABM y la profundización de las tácticas disuasorias, encaradas simultáneamente por la Unión Soviética, aparecen como resultantes separadas de juegos de pactos diferentes. La comprensión completa de dichos juegos reclamaría información específica acerca de los jugadores, de sus ventajas y de los juegos superpuestos a partir de los cuales

⁷⁶ Richard Neustadt, op. cit.

emergieron las decisiones y acciones relevantes. Sin embargo, a falta de esta información, uno puede considerar las características más globales del juego de la seguridad nacional soviética.

La continua "lucha por el poder" constituye el rasgo dominante de la política burocrática en la Unión Soviética. Las posiciones en el juego central son siempre inciertas y riesgosas. Tanto los miembros del Politburó como del Comité Central son plenamente conscientes de la tendencia a la concentración de la preeminencia en un solo hombre. Por ende, mientras la cuestión central para el líder es cómo operar para mantenerse en la cumbre, para los miembros del Politburó gran parte del problema reside en cuidar que el liderazgo tenga un carácter colectivo. A partir de este hecho podemos establecer la siguiente proposición: las cuestiones políticas están inextricablemente entrelazadas con los juegos del poder. Tanto las reorganizaciones como los traslados de recursos constituyen redistribuciones de las ventajas y las desventajas en el juego central.

Habitualmente los miembros del Presidium y del secretariado del Comité Central han ascendido a través de un camino que los ha llevado por diversos departamentos y sub-departamentos; como consecuencia de este proceso, también han ido asumiendo responsabilidades específicas. Estas asociaciones organizacionales colorean las perspectivas y prioridades de los jugadores. Los individuos miembros de las mismas constituyen el poder de base de cada jugador. Como consecuencia de las historias personales y de las inevitables presiones, un considerable número de jugadores centrales tuvo que adoptar posturas explícitas tanto en lo relativo al desarrollo de los ABM como en lo referido a la búsqueda de un apaciguamiento en las relaciones internacionales. La inexistencia de un plazo fijo que forzara una decisión en el marco del juego central soviético hizo al parecer factible que los defensores, sean de los ABM, sean del apaciguamiento, no hayan tenido que confrontar. (Más aún, si asumimos que el gobierno soviético es similar al estadounidense, podemos pensar que hubo quienes defendieron ambas iniciativas a la vez, argumentando que en realidad no había ningún conflicto entre ellas.) En consecuencia, es probable que se desembocara en los dos cursos de acción y que se los respaldara simultáneamente.

La necesidad de recortes presupuestarios, o la exigencia de responder a una fuerte iniciativa norteamericana, que reclamaba un acuerdo para la limitación del desarrollo de los ABM, hubiera dado a los defensores del apaciguamiento la oportunidad

dad de interferir en los programas y procedimientos establecidos por el PVO. La suspensión del desarrollo de los AEM hubiera representado un importante revés para varios jugadores centrales, redundando en una redistribución del poder de base de algunos ministros y miembros del Presidium. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este conflicto habría surgido a partir de opciones inevitables referidas a cuestiones concretas y no como consecuencia de desacuerdos internos acerca de la consistencia de las políticas estratégicas.

Estrategia nuclear

Al enfrentar el problema de la disuasión, un analista del Modelo III parte de la proposición según la cual si acontece un ataque nuclear, el mismo emerge como resultante de pactos dentro del gobierno atacante. Como sabemos, el Modelo I atiende al balance y la estabilidad, y el Modelo II a las rutinas organizacionales. A diferencia de ellos, el Modelo III exige que el analista enfoque su atención en las características de la política interna que podrían producir esa decisión.

Primero, ¿qué jugadores pueden decidir el lanzamiento de un ataque? Es crucial saber si el poder efectivo sobre esta acción está bajo el control de un individuo, de un juego menor, o del juego central.

Segundo, en contraste con la confianza en la disuasión propia del Modelo I, según la cual las naciones no se suicidan, el Modelo III trae a colación ciertos antecedentes históricos. El almirante Yamamoto, encargado del ataque japonés a Pearl Harbor, expresó a los miembros de su gobierno que "en los primeros 6 ó 12 meses de guerra contra Estados Unidos e Inglaterra lucharé salvajemente y les mostraré una serie ininterrumpida de victorias; con todo, debo advertirles que si la guerra se prolonga 2 ó 3 años no tengo confianza en lograr la victoria final".⁷⁷ Pero el Japón atacó, y tal acción plantea tres interrogantes básicos: 1) ¿Vino el ataque a resolver el problema de alguno de los miembros del gobierno? ¿Qué tipo de pactos pudieron desembocar en el ataque como resultante? Puede que la principal diferencia entre un balance del terror estable y uno inestable resida simplemente en que la mayoría de los miembros de gobierno, en el primer caso, sopesan acaba-

⁷⁷ Robert Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford, Calif., p. 350.

damente las consecuencias que tendría un ataque y se guardan entonces de adoptar la decisión de lanzarlo. 2) ¿Cuáles serían los cursos de acción capaces de desembocar en un ataque? ¿En qué punto de los mismos se alza la política del atacante potencial? Si los miembros del gobierno estadounidense hubieran sabido más acerca de la sucesión de decisiones a partir de las cuales podría emerger un ataque a Pearl Harbor, habrían apreciado la considerable posibilidad de que ese ataque ocurriera. 3) ¿En qué medida las fallas de cálculo y la confusión pueden generar disfuncionalidades que desemboquen en la resultante de un ataque? Por ejemplo, en una crisis o después de comenzada una guerra convencional, ¿qué ocurre con la información accesible a los miembros del juego central?, ¿qué ocurre con el poder efectivo de los mismos?

Asimismo, las probables diferencias en las percepciones y prioridades de los jugadores centrales constituyen otro elemento de importancia en el análisis de los ataques nucleares. Las presiones estimulan tanto al premier soviético como al presidente norteamericano a sentir la distancia que se alza entre sus propias responsabilidades y las responsabilidades de los otros miembros de los juegos centrales. Cada uno convive con la cotidiana responsabilidad frente a una posibilidad de holocausto nuclear. En circunstancias de tener que correr un riesgo, o de optar por evitarlo, ninguno de los dos se sentirá abiertamente impresionado por la diferencia entre la muerte de un millón o de cien millones de ciudadanos. Cada uno será bastante más sensible a los problemas de su par que los otros miembros de los respectivos gobiernos. Ambos experimentarán hasta qué punto los "reyes" son compañeros en el juego contra el desastre nuclear. Ambos estarán interesados en mantener comunicaciones privadas entre sí. Si los canales para establecer las mismas pueden tenderse, el sistema ofrecerá la forma más promisoria para la resolución de las crisis.

VI

CUBA II: EL TERCER CORTE

"Las catorce personas involucradas (en el ExCom) fueron claves —personas brillantes, capaces y dedicadas, que amaban profundamente a los Estados Unidos... Pero entre ellos había seis que, de haber sido presidentes, hubieran hecho —así lo creo— estallar al mundo".¹ Esta observación de Robert Kennedy exagera los riesgos inherentes al curso de acción defendido por sus oponentes —el ataque aéreo—, en contraste con el bloqueo, que era el curso de acción que él defendía. Sin embargo, en sus memorias sobre la crisis de los misiles no deja de reconocer el servicio de esos catorce hombres,² a pesar de que diferían agudamente en su apreciación acerca de lo que debía hacerse.² Dada la dificultad del problema, las diferencias relativas a sus respectivos trabajos y la individualidad de cada hombre,

¹ Entrevista a Robert Kennedy citada por Ronald Steel, *New York Review of Books*, 13 de marzo del año 1969, p. 22.

² Los miembros del ExCom mencionados por Kennedy en sus *Trece Días* fueron: el secretario de Estado Dean Rusk; el secretario de Defensa Robert MacNamara; el director de la CIA John McCone; el asistente especial para los Asuntos de Seguridad Nacional McGeorge Bundy; el secretario del Tesoro Douglas Dillon; el consejero especial Theodore Sorensen; el jefe del Estado Mayor Conjunto Maxwell Taylor; el subsecretario de Estado George Ball; el representante del subsecretario de Estado Alexis Johnson; el asistente del secretario de Estado (para los Asuntos Latinoamericanos) Edwin Martin; el soviéticoólogo del departamento de Estado Llewellyn Thompson; el representante del secretario de Defensa Roswell Gilpatric; el asistente del secretario de Defensa (en Asuntos de Seguridad Internacional) Paul Nitze; el ex secretario de Estado Dean Acheson; y el ex secretario de Defensa Robert Lovett. En realidad, esta lista incluye quince personas a las que se agregan el presidente y el Comisionado General.

² Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, 1969, p. 30. Otras personas involucradas fueron Charles Bohlen, antes de dejar su puesto como embajador en Francia; el vicepresidente Lyndon Johnson; el asistente especial Kenneth O'Donnell; el embajador ante las Naciones Unidas Adlai Stevenson; y el representante del director de la Agencia de Información de los Estados Unidos Don Wilson. No está claro a quiénes en particular se refiere Kennedy cuando habla de catorce.

¿quién podría esperar otra cosa? No puede sorprender que cada uno de estos hombres luchara duramente por defender el curso de acción que juzgaba correcto. Con la vida de la nación sobre el tapete, era previsible que ocurriera esto.

Los historiadores y los analistas que enfocan los grandes acontecimientos tienden a oscurecer las diferencias existentes entre los líderes gubernamentales y a perder de vista la distancia que hay entre las recomendaciones, razonables pero conflictivas, que hacen esos líderes y los cursos de acción implementados. La información sobre esos factores es difícil de obtener. Algunos la consideran manifiestamente menor y de índole personal. Otros creen que el estudio profundo de lo que pensaron esos líderes es tan clarificador que luego de él los fracasos se convierten en errores y los éxitos en la única opción razonable. Para la mayoría de los historiadores y analistas, la idea de relacionar los acontecimientos de gran envergadura con efímeros detalles sobre las pujas internas entre los individuos de un gobierno les parece completamente desviada. Con todo —como nos recuerda la observación de Robert Kennedy— en la crisis de los misiles las preferencias de los líderes cubrieron un amplio espectro que iba de "no hacer nada" hasta "lanzar una invasión por sorpresa a Cuba". En consecuencia, para comprender por qué el 24 de octubre del año 1962 los Estados Unidos bloquearon a Cuba es necesario atender cuidadosamente no sólo a los argumentos en favor de ese curso de acción, sino también al proceso político a través del cual el bloqueo emergió como la opción del gobierno norteamericano.

A raíz del carácter central que tuvo esta crisis en la presidencia de John Fitzgerald Kennedy y de la gran cantidad de reseñas referidas a su administración que se produjeron después de su asesinato, la documentación pública relacionada con lo que los miembros del gobierno vieron, pensaron e hicieron es muy abundante y excede a la que existe sobre otros acontecimientos, incluso después de dar a conocer la documentación reservada. Más aún, este acontecimiento, por su naturaleza crítica, ha dejado una huella imborrable en la memoria de los participantes. Asimismo, la posibilidad de acceder a esta información muy poco después de superar la crisis presenta una oportunidad inusual para establecer comparaciones entre las distintas recolecciones. Como resultado de ello, el "relato" del bloqueo —los detalles referidos a las percepciones, los análisis y las políticas de los jugadores individuales— puede hacerse con relativa confianza.

Desgraciadamente, no podemos decir lo mismo en lo referido a otros importantes problemas de la crisis que nos ocupa: el despliegue soviético de misiles ofensivos en Cuba, y el retiro de los mismos, poco después. Estos eventos resultaron en gran medida de la actividad interna del gobierno soviético. La falta de información referida a las percepciones, pensamientos y acciones de los individuos dentro de ese gobierno limitan considerablemente la posibilidad de suministrar explicaciones confiables sobre sus acciones. Por ello este capítulo no está organizado en base al orden cronológico de los acontecimientos, sino que los tres problemas han sido presentados siguiendo un orden descendente, de acuerdo a la accesibilidad de la información. La explicación del bloqueo proveerá una base para explicar el retiro de los misiles que, a su vez, suministrará algunas claves acerca del embarco de los misiles soviéticos a Cuba.

La imposición del bloqueo estadounidense

La política del descubrimiento

La elección que hizo el ExCom del bloqueo no puede comprenderse fuera del contexto donde surgió la necesidad de elegir. Aunque un *post-mortem* gubernamental sobre la crisis concluía que "ninguna acción pudo encararse con anterioridad a la acción que de hecho emprendimos", esta conclusión es errónea.³ Si un U-2 hubiera sobrevolado el extremo occidental de la isla tres semanas antes, los misiles habrían sido descubiertos y la administración habría tenido más tiempo para considerar alternativas y actuar antes de que el peligro de los misiles operacionales se convirtiera en un factor decisivo para toda la ecuación.⁴ Si los misiles se hubieran descubierto dos semanas después, el bloqueo habría sido irrelevante pues los embarques soviéticos ya habrían finalizado. La mentalidad con la que diversos funcionarios gubernamentales norteamericanos encararon la cuestión cubana constituye otro rasgo crucial del contexto antes mencionado. El significado que tuvo para esos individuos la presencia de misiles soviéticos en Cuba está estrechamente ligado a sus afirmaciones y a sus posturas con respecto a dicha cuestión, tanto dentro de la administración como ante el país. Toda una serie de juegos de pactos superpuestos determinaron

³ Ibíd., p. 29.

⁴ Theodore Sorensen, *Kennedy*, Nueva York, 1965, p. 675.

tanto la *fecha* del descubrimiento de los misiles, como el *impacto* que tuvo ese descubrimiento sobre la administración. En consecuencia, la explicación de la política del descubrimiento constituye una pieza importante en la explicación del bloque estadounidense.

Cuba fue el "talón de Aquiles" de la administración Kennedy.³ La vulnerabilidad en cuestión tiene tres causas relacionadas entre sí. Primero, la operación de Bahía de los Cochinos en abril del año 1961 (Cuba I) despertó las dudas internas más serias sobre el discernimiento presidencial, sobre la capacidad de sus consejeros y sobre la calidad de sus consejos. A partir de entonces, ninguna cuestión importante referida a la seguridad nacional se decidió sin la presencia de Theodore Sorenson y Robert Kennedy. Cuando el presidente aludía a Cuba considerándola su "cruz política más pesada" se refería no sólo al exterior, sino también a sus relaciones con su administración.⁴ Segundo, Cuba I había enseñado al público algunas lecciones desafortunadas: que Cuba constituía un serio peligro para la seguridad estadounidense; que las demandas de derribar al comunismo de Castro tenían alguna legitimidad; que la política estadounidense podía llegar a alimentar los apetitos de los halcones. Tercero, la fracasada invasión hacía aparecer a Kennedy como un ser indeciso. Intentando derribar al régimen castrista con una fuerza clandestina, pero obstaculizando al mismo tiempo la tarea (en parte como consecuencia de ciertos escrupulos propios de las palomas), el presidente y sus consejeros quedaron en una posición similar a la de Chamberlain luego de Checoslovaquia. El fracasado intento los exponía a fuertes presiones que podrían empujarlos, la próxima vez, a reaccionar de manera desmesurada.

El partido republicano no desperdió la vulnerabilidad de la administración. Los meses que precedieron a la crisis de los misiles también fueron meses anteriores a las elecciones congresionales anuales, y el Comité republicano para la campaña había anunciado que Cuba podría convertirse en "la cuestión principal de la campaña del año 1962".⁵ Lo que la administración trataba de capitalizar como el "enfoque más positivo e indirecto para aislar a Castro de la América Latina democrática", era reputado por los senadores Keating, Goldwater, Capehart, Thur-

³ Ibid., p. 670.
⁴ Ibid., p. 670.
⁵ Ibid., p. 669.

mond y otros como la política del "no hacer nada". En las afirmaciones vertidas en el seno de ambas Cámaras, en los discursos de la campaña electoral que cubría la totalidad del país, en las entrevistas y los artículos publicados por los medios de comunicación, Cuba —especialmente el programa soviético de incrementar los envíos de armas— servía como un cucharón para revolver la cacerola de la política doméstica.⁶ En contraste con la inacción de la administración, que estaba permitiendo envíos adicionales de armas soviéticas a Cuba, los críticos reclamaban un bloqueo, una invasión o simplemente "acción".

Los ataques eran duros. La prudencia reclamaba que la administración ensayara una reacción vigorosa y el presidente decidió tomar el toro por las astas. Su mejor esperanza estuvo depositada en la posibilidad de abrumar a los críticos con una andanada de declaraciones oficiales descartando toda provocación soviética en Cuba y restando importancia al asunto ventilado por la oposición. Por ende, la administración montó una recia campaña de denegación, para desacreditar los reclamos de los críticos. El propio presidente se colocó en la primera línea de esa controfsensiva, si bien la mayor parte de los funcionarios participaron también en ella. En la conferencia de prensa del 29 de agosto, el presidente Kennedy calificó como "irresponsables" los reclamos de una invasión a Cuba, subrayando que "asumimos la totalidad de nuestras obligaciones" y prometiendo que "controlaremos de cerca lo que sucede en Cuba".⁷ El 4 de septiembre, hizo una fuerte declaración, negando la existencia de toda acción provocativa de los soviéticos en Cuba.⁸ El 13 de septiembre recriminó públicamente a los que "insensatamente" reclamaban una invasión a Cuba.⁹ El día anterior al vuelo del U-2 que desembocara en el descubrimiento de los misiles, pronunció un discurso político en la Indiana de Capehart en contra de aquellos "auto-designados generales y almirantes que quieren mandar a la guerra a algunos de sus hijos".¹⁰

El 3 de octubre el sub-secretario de Estado George Ball testificaba ante una comisión del Congreso:

⁶ Ibid., pp. 669 y ss. Véase también Roger Hilsman, *To Move a Nation*, Nueva York, 1967, p. 196.

⁷ *The New York Times*, agosto y setiembre de 1962.

⁸ *The New York Times*, 30 de agosto de 1962.

⁹ *The New York Times*, 5 de setiembre de 1962.

¹⁰ *The New York Times*, 14 de setiembre de 1962.

¹¹ *The New York Times*, 14 de octubre de 1962.

Nuestra inteligencia es muy eficiente y aguerrida. Todo indica que se trata de un equipo básicamente defensivo y que no brinda ninguna capacidad ofensiva a Cuba, ni sobre los Estados Unidos ni sobre ninguna otra nación del hemisferio.¹⁴

El domingo 14 de octubre, en el programa *Asuntos y Respuestas* de la cadena ABC, el asistente presidencial McGeorge Bundy negaba la presencia de los misiles ofensivos en Cuba, precisamente al mismo tiempo que un U-2 tomaba las primeras fotos de ellos. En respuesta al pedido de aclaración formulado por Edward P. Morgan, referido a la "interpretación según la cual la administración enfatiza que las instalaciones militares en Cuba son de naturaleza defensiva", Bundy afirmaba: "Yo sé que no hay evidencia alguna y pienso que tampoco es probable que los cubanos y el gobierno cubano, actuando en combinación con el gobierno soviético, intenten instalar una capacidad ofensiva significativa".¹⁵

El lunes 15 de octubre, el asistente del secretario de Estado Edwin Martin recibía una llamada telefónica inmediatamente después de haber dado un discurso en el Club de Prensa Nacional. En el mismo se refirió a la actividad soviética en Cuba y afirmó que el despliegue era "de carácter básicamente defensivo".¹⁶ Pero la llamada antes referida vino a ponerlo al tanto de que los Estados Unidos habían descubierto misiles ofensivos.

En la campaña emprendida para contrarrestar las denuncias de sus críticos, la administración consideró que el público necesitaba algunos slogans positivos. En virtud de ello, Kennedy se embarcó en una intrincada distinción semántica acerca de la diferencia entre las armas "ofensivas" y las "defensivas". La distinción surgió a la luz en las manifestaciones presidenciales del 4 de septiembre, donde se anunciable que no había evidencia de la existencia de "misiles ofensivos tierra-tierra" y se adver-

¹⁴ Congreso estadounidense, Cámara de Representantes, Comité Selecto para Control de Exportaciones, *Hearings*, 87avo Congreso, 2^a Sesión, 1963, p. 811. Para la discusión de la exactitud y franqueza de estas observaciones véase Congreso estadounidense, Cámara de Representantes, Apropiaciones del Departamento de Defensa, Subcomité del Comité de Apropiaciones, *Hearings*, 88avo Congreso, 1^a Sesión, 1963, p. 40 y ss. (de ahora en adelante, Apropiaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*).

¹⁵ Citado en Elie Abel, *The Missile Crisis*, Philadelphia, 1966, p. 13. El subrayado es nuestro.

¹⁶ Hilsman, op. cit., p. 194.

tía que "de ocurrir lo contrario, se plantearían problemas gravísimos".¹⁷ Toda su declaración del 13 de septiembre pivoteó sobre esa distinción, expresando el firme compromiso de actuar si la Unión Soviética intentaba introducir armas ofensivas en Cuba.¹⁸ Por su parte, diversos comités del Congreso recibieron testimonios de funcionarios de la administración en los cuales se hacían referencias tanto a la distinción como al compromiso antes mencionado; tales testimonios figuran en el *Informe del Congreso*.¹⁹

Todo esto constituye una ilustración de los efectos del "escenario" —constituido en este caso por la oposición y por los comités del Congreso— sobre la toma de decisiones en situaciones de crisis. Considerable número de republicanos trataron de capitalizar electoralmente esta cuestión de política exterior, pero provocaron una respuesta que tuvo significativas consecuencias para la política estadounidense. Por su parte, para la mayoría de los participantes miembros del Congreso esa respuesta fue algo imprevisto y carente de relevancia para sus propósitos. Sin embargo, algunos diestros jugadores posicionados en el Congreso obtuvieron ciertos réditos: se ejerció presión sobre la administración para que respondiera a los misiles ofensivos soviéticos en Cuba y las opciones del presidente habían quedado reducidas. Pero hubo también otro efecto, más sutil y menos evidente, por el cual esta "acción en las alas" gravitó sobre los juegos dentro de la administración.

La CIA encontró difícil decirle al presidente justamente aquello que él menos deseaba oír. El 22 de agosto, antes de iniciarse la campaña emprendida por la administración contra las críticas, John McCone se entrevistó en privado con el presidente, con McNamara y con Rusk para transmitirles ciertas sospechas acerca de la posibilidad de que los soviéticos se estuvieran preparando para introducir misiles ofensivos en Cuba.²⁰ Kennedy tomó esto como de quien venía: se tra-

¹⁷ *The New York Times*, 5 de setiembre de 1962.

¹⁸ *The New York Times*, 14 de setiembre de 1962.

¹⁹ Véase Comité Senatorial, Comité de las Fuerzas Armadas, Comité de la Cámara para Apropiaciones, Comité Selecto de la Cámara para Control de Exportaciones.

²⁰ Sobre el papel desempeñado por McCone, véase Arthur Krock, *Memoirs*, Nueva York, 1968, pp. 378 y ss. Asimismo, Sorensen, op. cit., p. 670, y Abel, op. cit., pp. 17-18. Como está reseñado por Krock, McCone le dijo a Kennedy: "La única reconstrucción que puedo hacer a partir del material que está arribando a Cuba es que los rusos se preparan para introducir misiles ofensivos". Véase Edward Weintal y Charles Bartlett,

taba de la sospecha de un anti-comunista profesional. Al parecer, MacNamara temió que la agresividad de McCone terminara empujando a la administración a una acción descabellada. Tanto él como Rusk manifestaron sus diferencias con McCone, argumentando que las evidencias disponibles sólo indicaban un despliegue defensivo. Ambos secretarios reiteraron la opinión predominante, según la cual el Kremlin nunca se atrevería a correr el riesgo de instalar armas ofensivas en Cuba.²¹

No es posible saber hasta qué punto McCone se respaldaba en las evidencias suministradas por Phillippe Thyraud De Vosjoli.²² De Vosjoli —cuyas actividades han sido publicitadas y exageradas en la novela *Topaz*, escrita por León Uris— servía como cabeza de la inteligencia francesa en los Estados Unidos y durante este período los servicios de inteligencia franceses (Servicio de Documentación Exterior y Contra-espionaje) y la CIA cooperaron estrechamente. A raíz de que el aparato de la CIA había quedado diezmado luego de Bahía de los Cochinos, la actividad de la inteligencia francesa en Cuba constituyó una fuente fundamental de información para los Estados Unidos. Según el informe de De Vosjoli, su rol en estos acontecimientos comenzó en julio del año 1962. A fines de ese mes, fuentes confiables reportaban un crecimiento dramático de embarques hacia el Puerto de Mariel. Luego de una conversación con McCone, De Vosjoli viajó a Cuba; corría el mes de agosto y éste fue su informe:

Cuando en agosto dejé Washington para trasladarme a La Habana, tenía una idea muy clara de lo que estaba buscando y para obtenerlo había organizado una operación destinada a producir una cantidad enorme de información —se producirían entre 50 y 100 reportes diarios, provenientes de distintas fuentes. Naturalmente, no toda la inteligencia era de la misma calidad, pero la mayor parte de la evidencia apuntaba en la misma dirección... cohetes rusos... La información recolectada fue transmitida a París y compartida

Facing the Brink: An Intimate Study of Crisis Diplomacy, Nueva York, pp. 60-61.

²¹ Krock, op. cit., p. 379.

²² Sobre el papel de De Vosjoli, véase Phillippe Thyraud de Vosjoli, "Todo lo que se escondió bajo la alfombra", *Life*, 26 de abril de 1968; así mismo, Krock, op. cit., pp. 378 y ss.

con las autoridades de la inteligencia norteamericana... El propio John McCone me dio las gracias en privado.²³

Luego de su reunión con el presidente, McCone abandonó Washington para pasar una luna de miel de un mes en la Riviera. Instalado en Cap Ferrat, bombardeó a su representante, el general Marshall Carter, con telegramas fechados el 7, 10, 13 y 16 de septiembre.²⁴ Pero este último, sabiendo que las sospechas de MacCone habían sido recibidas con frialdad por el presidente, dudaba sobre la conveniencia de distribuir esos telegramas fuera del ámbito de la CIA.²⁵ A principios de septiembre un U-2 norteamericano había sobrevolado Siberia durante 9 minutos.²⁶ El 9 de septiembre China nacionalista derribó un U-2 que incursionaba en su territorio.²⁷ Cuando, el 10 de septiembre, se reunió el comité de Reconocimiento de Altura (COMOR), lo hizo presionado por las urgencias.²⁸ La pérdida de otro U-2 hubiera inflamado la opinión pública mundial, amenazando todo el programa de vuelos con estas unidades. El grupo de inteligencia temía por el futuro de lo que sentía como sus propios "ojos". Por entonces, ya había empezado la campaña presidencial contra los críticos que denunciaban la existencia de una provocación rusa en Cuba. Arriesgar la pérdida de un U-2 sobre Cuba suponía amenazar con el derrumbe al limbo donde el presidente parecía haberse instalado. En esa reunión, el COMOR decidió excluir el extremo occidental de la isla (donde los SAM ya estaban en operaciones) y modificar el patrón de vuelo de los U-2 para reducir la posibilidad de una pérdida.²⁹

El Cuerpo de Inteligencia de los Estados Unidos (USIB)

²³ De Vosjoli, op. cit., p. 379.

²⁴ Abel, op. cit., p. 23; asimismo Weintal y Barlett, op. cit., pp. 60-61.

²⁵ Abel, op. cit., p. 23.

²⁶ Weintal y Barlett, op. cit., p. 62.

²⁷ *The New York Times*, 10 de setiembre de 1962.

²⁸ Abel, op. cit., pp. 25-26; Hilsman, op. cit., p. 174.

²⁹ Apropiaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, p. 69. Esta interpretación está respaldada por la réplica del secretario McNamara, cuando fue presionado por el congresal William MInshall (Ohio) sobre la brecha de 29 días en la cobertura de la zona occidental de Cuba (desde el 5 de setiembre hasta el 14 de octubre). El secretario afirmó: "Estábamos enfrentando sistemas misilísticos superficie-aire que podían haber entrado en operaciones". Robert Wohlstetter parece inferir lo mismo a partir de esta afirmación ("Cuba y Pearl Harbor", *Foreign Affaire*, julio 1965, p. 697). Roger Hilsman afirma: "Se aceptó que se alteraría el usual patrón de vuelos para minimizar el riesgo de que nos derribaran algún avión" (op. cit., p. 174). Asimismo véase Abel, op. cit., p. 25.

se reunió el 19 de septiembre para aprobar una nueva y notoria estimación referida a los misiles soviéticos en Cuba.¹⁰ El borrador aprobado reflejaba tanto las transacciones previas a su redacción como la sensibilidad de los jugadores ante el considerable espectro de cuestiones. El 13 de septiembre el presidente había afirmado que no había misiles ofensivos en Cuba y comprometió a su administración a actuar de inmediato en caso de que tales misiles fueran descubiertos. Los funcionarios que testificaron en el Congreso habían negado que hubiera evidencias sobre la existencia de los misiles en cuestión. Los hombres pertenecientes al nivel más alto de la inteligencia norteamericana percibían claramente las consecuencias que tendría una estimación de la Inteligencia Nacional que concluyera afirmando que los soviéticos habían estado introduciendo misiles ofensivos en Cuba. Si bien McCone sospechaba esto desde mucho antes, él estaba en la Riviera. Sabiendo que el presidente ya había escuchado la hipótesis, Carter esperó a reunir evidencias más sólidas. Dado el clima de opinión y todas las cuestiones que estaban en juego, el USIB, en base a la información disponible, aceptó por unanimidad la estimación de la Inteligencia Nacional que le fue propuesta.

La necesidad de adherir oficialmente a las orientaciones propuestas por la administración llevó a algunos miembros de la inteligencia y a ciertos militares que no estaban de acuerdo con las mismas a utilizar canales no oficiales, especialmente el Congreso y la prensa.¹¹ El senador Kenneth Keating, el representante Paul Kitchin y otros estuvieron

¹⁰ El Cuerpo de Inteligencia de los Estados Unidos es la asamblea más alta de la comunidad de inteligencia norteamericana. Durante ese período sus miembros eran los siguientes: John McCone, director de la CIA; el general Carter, representante del director de la CIA; Roger Hilsman, director de Inteligencia e Investigación, Departamento de Estado; lugarteniente general Joseph Carroll, director de la Agencia de Inteligencia de Defensa; mayor general Alva Fitch, asistente del Jefe de Equipo de Inteligencia, Departamento del Ejército; almirante Vernon Lawrence, asistente del Jefe de Operaciones Navales (Inteligencia), del Departamento de la Armada; mayor general Robert Breitweiser, asistente del jefe de Equipo, Inteligencia, Fuerza Aérea; lugarteniente general Gordon Blake, director, Agencia de Seguridad Nacional; mayor general Richard Collins, director de Inteligencia, Estado Mayor Conjunto; Harry Traynor, asistente del gerente general de la Administración, Comisión de Energía Atómica; Alan Belmont, asistente del director, FBI. Véase Apropiaciones del Departamento de Defensa, Hearings, p. 51.

¹¹ Aviation Week and Space Technology, 1 de octubre del año 1962.

recibiendo información proveniente de las entrañas de la administración. Para asegurarse contra la posibilidad de que la información de inteligencia sobre misiles ofensivos pudiera trascender, el presidente ordenó procedimientos de seguridad especiales, que incluían la utilización de un código especial, PSALM, que restringía la información en cuestión a un grupo limitado el cual debía, necesariamente, estar al tanto de lo que ocurría.¹²

La decisión adoptada el 4 de septiembre por el COMOR, ordenando un vuelo sobre el extremo occidental de la isla, cuestionaba de hecho la estimación antes mencionada, pero no lo hacía de manera explícita. Esta decisión representaba la victoria en busca de la cual McCone se reunió con el presidente, envió telegramas y presionó en persona, luego de su retorno a Washington. Si bien no es fácil acceder a los entretelones de la política interna a la comunidad de inteligencia, se conocen algunos pasajes de la historia.¹³ Hacia el 27 de septiembre, el coronel John Wright y otros miembros de la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA) creyeron que la Unión Soviética estaba instalando misiles ofensivos en el área de San Cristóbal.¹⁴ El 29, la CIA rotulaba dicha área como sospechosa y el 3 de octubre le otorgó la máxima prioridad. Hacia el 4 de octubre, McCone ya contaba con la evidencia requerida para plantear la cuestión oficialmente. Los miembros del COMOR escucharon su presentación, pero se mostraron reticentes a adoptar la decisión que reclamaba. El vuelo sobre la zona occidental de la isla era una fuente de *reales* preocupaciones. Era muy posible que el avión encargado de la misión terminara derribado. Estas dudas explican la demora de diez días entre la decisión y el vuelo, pero los detalles de las transacciones que se tejieron durante ese período deben permanecer en secreto. Luego del descubrimiento de los misiles, se dice que el presidente le manifestó a McCone: "desde el comienzo estuvo usted en lo cierto".¹⁵ En lo cierto, pero por razones equivocadas, McNamara se apresuró a agregar.¹⁶

La política de las cuestiones

Las fotografías tomadas por el U-2 presentaban evidencias incuestionables sobre la existencia de misiles ofensivos soviéticos

¹² Hilsman, op. cit., pp. 187-88.

¹³ Una reseña básica, pero un tanto contradictoria, emerge de Aprobaciones del Departamento de Defensa, Hearings, pp. 1-70.

¹⁴ Ibid., p. 71. Véase también Able, op. cit., pp. 26, 29.

¹⁵ Krock, op. cit., p. 380.

en Cuba. Esta revelación puso a los jugadores politizados en una situación sumamente compleja. Como recuerda un alto funcionario, "Khrushchev nos había atrapado con los pantalones bajos". Precisamente, es posible reconstruir una serie de cuestiones a partir de las percepciones que tuvo cada uno de los participantes centrales y de lo que cada uno hizo para cubrir tanto su propia desnudez como las perplejidades de la administración.

La mañana del martes 16 de octubre, McGeorge Bundy se presentó en la residencia presidencial con el siguiente mensaje: "Señor presidente, ahora tenemos evidencias sólidas, fundadas en fotografías, de que los soviéticos han instalado misiles ofensivos en Cuba".⁴⁴ Ciertamente, la sorpresa de Kennedy debe haber sido grande.⁴⁵ Pero el término "sorpresa" no consigue capturar el carácter de su reacción inicial. De hecho, exclamó: "¡Cómo es posible que me haya hecho eso a mí!"⁴⁶ En ese contexto, la exclamación tenía un significado triple. Primero, a partir de las prioridades que Kennedy tenía en ese momento, Khrushchev había elegido el acto que más lo perjudicaba. En un contexto donde la política interna estaba altamente sensibilizada por las demandas que planteaban sus opositores, reclamando acción contra los intereses rusos en Cuba, él estaba siguiendo una política de razonamiento y responsabilidad. Para respaldarla, había introducido la distinción entre las armas "defensivas" y las "ofensivas", había puesto en juego toda su autoridad presidencial al manifestar frontalmente que los soviéticos no estaban instalando misiles ofensivos en Cuba, y había advertido sin ambigüedades que no se toleraría la presencia de misiles ofensivos.⁴⁷ Segundo, la orientación más importante seguida por la administración en su relación política con la Unión Soviética se había basado en la distensión y en la mutua confianza. Con considerables costos políticos, él había intentado sujetar a los Guerreros Frios Anti-comunistas y procurado educar a los funcionarios y a la opinión pública, fuera de los límites de las teorías demoniacas acerca del comunismo soviético. Él y sus colaboradores más cercanos habían realizado considerables esfuerzos

⁴⁴ Abel, op. cit., p. 44.

⁴⁵ Sorensen, op. cit., pp. 673 y ss.

⁴⁶ Véase Richard Neustadt, "Prólogo: 1964", *Presidential Power*, Nueva York, 1964, p. 187. Para una versión extrema de este argumento véase I. F. Stone, "El Bordo", reseñado por Elie Abel, *The Missile Crisis*, en *New York Review of Books*, 14 de abril del año 1966.

⁴⁷ Véase las conferencias de prensa y declaraciones presidenciales, agosto y setiembre 1962.

para garantizar que las comunicaciones entre el presidente y el primer ministro fueran directas y adecuadas. Se habían establecido contactos; Khrushchev había respondido bien a ellos; la confianza mutua estaba creciendo. Como parte de ese intercambio, Khrushchev le había asegurado a través de los canales más directos y personales que entendía sus problemas domésticos y que no haría nada que pudiera complicarlos. Específicamente, le había asegurado solemnemente que la Unión Soviética no emplazaría misiles ofensivos en Cuba.⁴⁸ Y luego de todo eso, esto —sin duda, el primer ministro le había estado mintiendo. Tercero, con su acción, Khrushchev lo desafiaba en el plano de lo personal. ¿Tendría él, John F. Kennedy, el coraje necesario para enfrentar un conflicto que suponía posibilidades reales de una guerra nuclear? De lo contrario, Khrushchev ganaría esta vuelta. Más aún, ganaría la confianza requerida para encarar algo nuevo —y todo gracias a que lo estaba forzando a optar entre la posibilidad de un conflicto nuclear y la aceptación pasiva del movimiento soviético. Kennedy sospechaba, luego de Bahía de los Cochinos y de la reunión de Viena, que Khrushchev dudaba de su fibra y esta vez decidió mantenerse firme.

El presidente sólo quedaría conforme con una respuesta: los soviéticos debían retirar los misiles. Un fracaso podría significar: 1) el debilitamiento de la confianza depositada en él por los miembros de su administración, especialmente por aquellos que habían defendido con firmeza la política que siguió con Cuba; 2) el convencimiento, entre los miembros del gobierno permanente, de que esta administración carecía de un líder y la multiplicación, como consecuencia de ello, de los cuestionamientos a todas sus políticas; 3) la pérdida de todo sustento para los miembros de su propio partido que habían respaldado su enfoque político en la cuestión cubana, precisamente cuando sólo faltaban tres semanas para las elecciones congresionales; 4) la destrucción de su reputación entre la mayoría de los miembros del Congreso; 5) la creación de una generalizada desconfianza hacia su palabra y su voluntad en el seno de la opinión pública; 6) el crecimiento de las dudas, entre los amigos y los enemigos del exterior, acerca de su coraje y del valor de los compromisos que asumía; 7) la invitación a intentar una "segunda Bahía de los Cochinos", con lo cual toda su administración figuraría en los futuros libros de

⁴⁸ Sorensen, op. cit., pp. 668 y ss.

historia ocupando un corto capítulo: Crucificado en Cuba; 8) el despertar de una profunda inseguridad dentro de sí mismo. Como escribiera Roger Hilsman, uno de los "hombres del presidente": "...puede que los Estados Unidos no estuvieran corriendo un peligro mortal, pero la administración ciertamente lo corría".⁴¹ Douglas Dillon, un republicano miembro del gabinete, le acercó una nota a Kennedy, cuando estaban reunidos en una sesión del ExCom:

¿Tiene usted en cuenta que si Cuba completa la instalación y los misiles alcanzan capacidad operativa, es probable que la próxima Casa de Representantes cuente con una mayoría republicana? Esto paralizaría completamente nuestra capacidad de reaccionar coherentemente ante otros avances soviéticos.⁴²

Pero si atendemos a las respuestas de algunos líderes congresionales, la atmósfera imperante resultará aún más clara. Dos horas antes de que el presidente transmitiera su anuncio al mundo, se informó al Congreso la decisión de responder a la acción soviética con una cuarentena. Como respuesta a un breve informe operativo que estuvo a cargo de McNamara, Rusk y McCone, el senador Richard Russell respondió agriamente: "no podría quedar en paz conmigo mismo si no expresara en los términos más fuertes que considero absolutamente imprescindible actuar con más dureza".⁴³ Después le tocó el turno al senador William Fulbright, quien se opuso decididamente a la cuarentena propuesta por Kennedy e instó a "acometer una acción militar en lugar de esta débil medida del bloqueo".⁴⁴ De manera prácticamente unánime los líderes del Congreso recomendaron un ataque aéreo o una invasión.⁴⁵

No es posible evaluar el peso que tuvieron estas intervenciones sobre el ánimo de Kennedy; sin duda, ninguna de las elucubraciones que se ensayaron para arribar a esa evaluación pudo capturar todos los pensamientos que se le cruzaron al

⁴¹ Hilsman, op. cit., p. 197.

⁴² Sorensen, op. cit., p. 688.

⁴³ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 53

⁴⁴ Ibid., p. 54.

⁴⁵ Sorensen, op. cit., p. 702; asimismo Robert F. Kennedy, op. cit., pp. 53-54.

presidente en ese momento.⁴⁶ Pero está claro que todas las presiones lo empujaban en una misma dirección: adoptar un curso de acción fuerte. Desde el comienzo, él mismo estaba decidido a ello. Pero a mitad de camino, sintiendo los riesgos envueltos en ese curso, John Kennedy se preguntó por qué lo había encarado. Robert Kennedy, al responderle como lo hizo, no estaba bromeando: "Pienso que no había otra salida; más aún, de no obrar así te hubieran llevado ante un tribunal".⁴⁷ "Pienso lo mismo", replicó el presidente, "me hubieran enjuiciado".⁴⁸ Los cursos de acción que evitaban el uso de la fuerza —las acciones diplomáticas en lugar de militares— no le hubieran resuelto *su* problema.

Sus principales consejeros en esta cuestión habían defendido precisamente cursos de acción de esa índole —"no hacer nada" o "adoptar un enfoque diplomático", según los rótulos utilizados por el ExCom. Para el secretario de Defensa McNamara, los misiles despertaban al fantasma de la guerra nuclear. En un esfuerzo por conjurar dicho fantasma, categorizó la cuestión como si se tratara de un problema estratégico. Para entender esta perspectiva hay que tener en cuenta dos aspectos obvios, pero no por eso sencillos. Primero, los misiles representaban un acontecimiento inevitable: la disminución de la brecha existente en el desarrollo misilístico de las dos potencias. Sólo que ocurrió en ese momento, en lugar de ocurrir después. Segundo, los Estados Unidos podían aceptar ese acontecimiento en la medida que no acarreaba consecuencias mayores: 7 misiles a 1 supone superioridad misilística; 1 a 1 supone igualdad misilística; 1 a 7 supone inferioridad misilística —las tres alternativas son claras. En la primera reunión del ExCom, McNamara resumió su argumento en una sola frase: "un misil es un misil".⁴⁹ "No hace gran diferencia", dijo, "si nos matan con un misil lanzado desde la Unión Soviética o lanzado desde Cuba".⁵⁰ Los misiles soviéticos en Cuba no representaban un cambio importante en el balance del poder.

A su vez, las percepciones de McGeorge Bundy, el asistente especial del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, son difíciles de reconstruir. Al parecer, se sintió impresionado

⁴⁶ Como argumenta Richard Neustadt en *Presidential Power* (pp. 183 y ss.), en el sillón presidencial todas estas distinciones se disuelven.

⁴⁷ Sorensen, op. cit., p. 683.

⁴⁸ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 67.

⁴⁹ Hilsman, op. cit., p. 195.

⁵⁰ Ibid., p. 195.

LA ESENCIA DE LA DECISIÓN

ante la posibilidad de que las acciones militares propuestas llevaran a una escalada que sólo concluiría en la guerra nuclear, pues inicialmente defendió la variante de un enfoque diplomático. Se evaluaron varias alternativas dentro de dicho enfoque, pero Bundy instaba a enfrentar a Gromyko, ministro de Relaciones Exteriores soviético —que estaba por entonces en los Estados Unidos—, con la evidencia recolectada y exigirle el retiro de los misiles, o directamente dirigirse a Khrushchev.³¹ Como él mismo indicaba, esta alternativa le daría a Khrushchev la oportunidad de retirar los misiles en silencio y sin humillación. Se evitarían así las confrontaciones y los Estados Unidos no se verían obligados a retener más tiempo este secreto. Asimismo, Bundy señalaba que la alternativa de llamar a Khrushchev al mismo tiempo que se anunciaría al pueblo de los Estados Unidos y al mundo el curso de acción elegido constituiría una ruptura de las reglas de la diplomacia.³² Hacer pública esta cuestión suponía comprometer ante los ojos del mundo el prestigio de Khrushchev y de los soviéticos, antes de intentar algo por los canales diplomáticos tradicionales, y sólo alguien estrecho de miras podría rechazar ese intento. Pero, en definitiva, la verdadera piedra de toque de su argumento era que un enfoque diplomático de ninguna manera *cerraba otras opciones*. Si Khrushchev se rehusaba o dilataba la cuestión, se podría anunciar públicamente otra alternativa y la administración estaría al resguardo de las críticas que hubiera provocado en el caso de encarar una confrontación pública sin intentar primero alguna negociación diplomática.

El razonamiento de Bundy era poderoso. Sus razonamientos siempre lo fueron. Pero el tono que usó para exponerlo y el hecho de que pocos días después pasara a defender el ataque aéreo arrojan algunas dudas sobre la veracidad de su primera reacción. ¿Estaría acaso obrando bajo el peso de su reconocida responsabilidad en Cuba I? ¿Jugaba el papel de abogado del diablo para poner a prueba las reacciones del presidente? Se dice que uno de sus colegas manifestó: "Uno nunca sabe qué está pensando. Yo no sé qué piensa. El presidente no sabe qué piensa. Y a veces me pregunto si él mismo lo sabe".³³ Y

³¹ Se consideran distintas formas de enfoque diplomático; véase Able, op. cit., pp. 60-61.

³² La columna de Walter Lippmann del 25 de octubre (*The New York Times*) critica a la administración por "suspender la diplomacia", haciendo eco de los argumentos de Bundy.

³³ Patrick Anderson, *The President's Men*, Nueva York, 1968, p. 270.

Bundy recuerda así su propia reacción: "De manera casi deliberada me puse del lado de la minoría. Sentí que era importante mantener las opciones abiertas ante el presidente".³⁴

El Fiscal General Robert Kennedy vio claramente la encrucialada política en la que Khrushchev había puesto a su hermano. Pero también él se sentía atrapado entre dos barreras. Primero, como le ocurría a MacNamara, lo atemorizaba la perspectiva de un conflicto nuclear. ¿Estaba Khrushchev empujando al presidente a adoptar una acción insana? Segundo, más que ningún otro miembro del grupo, pesaban sobre él las tradiciones y la posición moral de los Estados Unidos. ¿Iba su hermano a mancillar el nombre de los Estados Unidos en las páginas de la historia? En la primera reunión del ExCom, garabateó una nota: "Ahora siento lo que sintió Tojo cuando planeaba el ataque a Pearl Harbor".³⁵ Oponiéndose al ex secretario de Estado Acheson, propuso esta analogía:

Cualquiera sea la razón que él (Acheson) y otros aduzcan, para iniciar un ataque... las tradiciones y la historia norteamericanas no permiten encarar semejante curso de acción. Cualquiera sea la razón que él (Acheson) y otros aduzcan en definitiva están propiciando un ataque sorpresivo de una nación muy grande a una muy pequeña. Esto... los Estados Unidos no pueden hacerlo... Nuestra lucha en todo el mundo contra el comunismo va mucho más allá de una simple cuestión de supervivencia —se trata de la esencia misma de nuestros ideales y nuestras herencias, de algo que no debemos destruir.³⁶

Un ataque repentino hubiera sido "un Pearl Harbor al revés".³⁷ Desde el comienzo Robert Kennedy defendió la necesidad de buscar otra alternativa en lugar del ataque aéreo.

De alguna manera, la reacción inicial de Theodore Sorenson, consejero especial del presidente y "alter ego" suyo, se situó entre las actitudes de este último y las de Robert Kennedy. Como le ocurría al presidente, Sorenson se sintió afectado por lo que consideraba una traición. Si el presidente había sido arqui-

³⁴ Ibíd., p. 270.

³⁵ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 31.

³⁶ Ibíd., pp. 38-39.

³⁷ Sorenson, op. cit., p. 684. Véase también Dean Acheson, "Homenaje a la Pura Suerte", *Esquire*, febrero de 1969.

tecto de la política que los misiles venían a derrumbar, él había sido el artesano. El movimiento insidioso de Khrushchev reclamaba un contra-movimiento fuerte. Sin embargo, como le ocurría a Robert Kennedy, Sorensen temía que todo el proceso desembocara en el desastre. Elegido por el presidente para ser su principal informante en lo referido a las discusiones del ExCom, se cuidó de erigirse en defensor de una alternativa determinada. Por el contrario, concibió que su función debía orientarse a "sopesar, cuestionar y aclarar los argumentos y las alternativas manteniendo las discusiones en un nivel concreto y tratando de que se avanzara en su tratamiento".⁵³ Con todo, en la medida que sus informes planteaban al presidente las cuestiones, los argumentos y los interrogantes, sus reacciones personales tuvieron considerable gravedad.

Para los jefes del Estado Mayor Conjunto la cuestión era mucho más clara. Este era el momento de acometer el trabajo para el que se habían estado preparando, a través de la elaboración de planes de contingencia. Cuba I había sido un fracaso; con Cuba II no podía ocurrir lo mismo. Los misiles les daban la oportunidad de concretar la siguiente meta: arrojar al comunismo castrista del hemisferio occidental. La seguridad de los Estados Unidos reclamaba un ataque aéreo masivo, seguido por una invasión y por la caída de Castro.⁵⁴ Convencidos de que esta vez el presidente no tenía otra alternativa, los jefes defendieron su opción con una tibieza que asombró a otros miembros del ExCom.⁵⁵ Por ejemplo, el jefe de la Fuerza Aérea, Curtis Le May, afirmó que era decisivo emprender un ataque militar; de inmediato, el presidente le preguntó cuál podría ser la reacción soviética ante ese ataque. LeMay le respondió que "no habría ninguna reacción".⁵⁶ El presidente no se quedó convencido con esa respuesta. Como él mismo recordaba, una vez concluida la crisis, "una invasión hubiera sido un error —un uso equivocado de nuestro poder. Pero los militares estaban

⁵³ Sorensen, op. cit., p. 679. Esta cita describe la reseña que hace Sorensen del papel desempeñado por Robert Kennedy. Asimismo, Sorensen señala que tanto él como Bundy lo asistieron en la empresa.

⁵⁴ Ibid., p. 684.

⁵⁵ El general David M. Shoup, comandante *marine*, miembro del Estado Mayor Conjunto durante la crisis, ha enfocado esta cuestión con la tendencia a mostrar que el mencionado Estado Mayor constituye una entidad unificada. Shoup afirma: "Yo luché desde el comienzo mismo contra la idea de invadir Cuba" (*The New York Times*, 26 de octubre del año 1968).

⁵⁶ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 36.

enoquecidos. Querían hacerlo. Fue una suerte que McNamara estuviera donde estaba".⁵⁷

Pero hubo otros defensores más persuasivos que estaban en favor de una acción militar. Acheson, Nitze, Dillon y McCone consolidaron una alianza espontánea. Para ellos, dos eran las cuestiones decisivas: la seguridad de los Estados Unidos por un lado; su posición de liderazgo en el hemisferio occidental y en Europa Occidental por otro. La situación no permitía prolongadas deliberaciones. Los misiles soviéticos instalados en Cuba "se han convertido en un peligro mayúsculo y hay que retirarlos con una acción militar, antes de que sean operativos".⁵⁸ Así recuerda Acheson su propio razonamiento:

En aquel momento creí, y lo sigo creyendo ahora, que el bloqueo era una postergación, una pérdida de tiempo que permitiría que las armas nucleares fueran operables. La Unión Soviética no necesitaba llevar más armas a Cuba... Las armas nucleares ya estaban allí... capaces de eliminar a 80 millones de norteamericanos. Eso era suficiente.⁵⁹

Nitze a su vez afirmaba que cuando alguien responsable de la vida de los ciudadanos norteamericanos comienza a transitar el camino de la guerra debe establecer una diferencia clara entre las consecuencias que podría tener esa guerra antes y después que los misiles fueran operables.

Acheson argumentaba, con mayor vigor aún, que el bloqueo simplemente dilataba una opción dura, que en definitiva sería inevitable. Luego de una semana de bloqueo, ¿cuántos misiles se habrían tornado operativos? En tales circunstancias, ¿cuáles serían las opciones? Para reforzar la presión sobre Khrushchev, el presidente debería amenazarlo con un gran ataque aéreo o, simplemente, llevarlo a cabo. Sin embargo, luego de esa dilación, las posibilidades de que los soviéticos dispararan sus misiles serían mucho más altas. Tal era el dilema.⁶⁰

⁵⁷ Arthur Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, 1965, p. 831.

⁵⁸ Acheson, op. cit.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ La recolección de Acheson (véase nota 57) indica esto como un claro error de Robert Kennedy: "Una vez que esto ocurriera (que los misiles fueran operables), Cuba se convertiría en una mezcla de puercoespín y cobra. Mi crítica a la presentación del senador Kennedy es que en

Acheson tuvo que enfrentar la objeción según la cual un ataque aéreo podría provocar una respuesta de tipo espasmódico. Este es el recuento de sus palabras:

Por supuesto, es posible que suceda; pero los análisis parecen demostrar que es muy poco probable. (Luego de la crisis se supo que el general De Gaulle no creía que el Kremlin hubiera respondido con acción alguna.) Debemos recordar que tanto el embajador ruso como el ministro de Relaciones Exteriores aseguraron al presidente que la Unión Soviética no instalaría armas nucleares ofensivas en Cuba. Sus representantes en las Naciones Unidas siguen repitiendo lo mismo, luego de que Stevenson afirmó lo contrario ante el Consejo de Seguridad. Por ende, si nos atenemos a los informes públicos, un ataque aéreo repentino sobre zonas no pobladas de Cuba no podría verse como un ataque contra la Unión Soviética, sino contra algo —no gente— en Cuba. Difícilmente se podría utilizar esto para encarar un ataque de represalia contra los Estados Unidos, a expensas de la destrucción reciproca de la Unión Soviética. Los rusos han quedado pegados a la historia según la cual en Cuba no hay armas nucleares y si atacamos deberán decir que, por nervios, nos hemos puesto a disparar a los fantasmas salidos de nuestros propios temores.⁶⁴

La reacción del secretario de Estado Dean Rusk fue dramática y, a la vez, cargada de enigmas. Por una parte, pareció erigirse en la voz de la fatalidad al decir que "si encaramos una acción fuerte nuestros aliados y los latinoamericanos se volverán en contra nuestro; pero si nos decidimos por una acción débil, se alejarán de nosotros". Además, se dedicó a acusar expresiones tales como "incineración nuclear".⁶⁵ La tarde anterior al anuncio presidencial que haría pública la crisis, le dijo a su equipo: "Señores, mañana a esta misma hora estaremos en una crisis incandescente".⁶⁶ La mañana siguiente dijo: "hemos obtenido una victoria significati-

ella no se atendía a esa posibilidad —en realidad, se la planteaba y luego se la dejaba de lado.

⁶⁴ Ibíd.

⁶⁵ Sorensen, op. cit., p. 682.

⁶⁶ Abel, op. cit., p. 100.

va: todavía estamos vivos".⁶⁷ Por la otra, sus actitudes fundamentales son prácticamente inescrutables. Inicialmente, se resistió a participar en el ExCom, pasando reuniones por alto y reservándose sus opiniones. El subsecretario Ball representó al departamento de Estado y, de hecho, la mayoría de las reuniones del ExCom se realizaron en la sala de conferencias que aquél tenía en el séptimo piso del departamento de Estado. Pero el jueves 18 de octubre, Rusk se expresó con más claridad, salvo que primero lo hizo como una palorfa, después como un halcón y por fin como un hombre inseguro. En una afirmación inusual por su vigor, el jueves a la mañana afirmó que estaba en contra del ataque aéreo. Pero en la sesión de la tarde leyó un papel que había preparado para expresar su propia posición: "el miércoles próximo, luego de informar a McMillan, De Gaulle, Adenauer y, acaso, a Turquía y a unos pocos latinoamericanos, debemos encarar un ataque aéreo limitado, acompañándolo con un anuncio presidencial al mundo y con una referencia formal a la ONU y a la OEA".⁶⁸ Luego que otros participantes le señalaron que su propuesta descuidaba la cuestión de la advertencia previa, un problema que trataba a los defensores del ataque aéreo, Rusk "comenzó a retroceder respecto a su propuesta previa".⁶⁹

A pesar de tales fluctuaciones, parecería que sus inclinaciones fatalistas nunca declinaron; al concluir su recomendación del ataque aéreo predijo: "si no lo encaramos, nos derrumbaremos en medio de lloriqueos. Acaso sea mejor terminar con una buena explosión".⁷⁰

En consecuencia, queda claro que los misiles no plantearon

⁶⁴ Ibíd., p. 127.

⁶⁵ Sorensen, op. cit., p. 682.

⁶⁶ Sorensen, op. cit., p. 686; Abel, op. cit., pp. 69-70.

⁶⁷ Abel, op. cit., p. 70. Schlesinger cita a John Hightower, el periodista de *Associated Press* destacado en el departamento de Estado, que el 22 de agosto del año 1965 escribiera: "Las críticas contra el papel que desempeñó durante la crisis irritaron a Rusk al punto de tener que salir a defenderse acaloradamente, en dos o tres entrevistas con reporteros. Dijo que la responsabilidad del secretario de Estado era la de aconsejar al presidente y que pensó que no debía comprometerse hasta que todos los hechos estuvieran claros. En consecuencia se mantuvo alejado de las discusiones durante varios días, si bien el subsecretario de Estado George Ball, instruido por Rusk, presentó el punto de vista del departamento de Estado" (Schlesinger, op. cit., p. 807). Acheson (op. cit.) comenta sobre las "otras obligaciones" que mantuvieron alejado a Rusk de las primeras reuniones del ExCom: "cabe preguntarse, si esas 'otras obligaciones y responsabilidades' tendrían al menos la mitad de la importancia que tenían estas cuestiones ligadas a la crisis".

sólo una cuestión. Los jugadores reunidos en el pináculo del gobierno estadounidense percibieron diversas facetas de cuestiones muy distintas. Y, a pesar de los intentos de clasificar a estos hombres como si fueran "halcones" o "palomas"—una metáfora acuñada durante esa crisis—, sus reacciones iniciales fueron mucho más diversas de lo que la metáfora podría sugerir.⁷³

La política de la elección

Al comienzo de la crisis, los individuos que se reunieron bajo la convocatoria del presidente tenían ideas muy diferentes. Antes de que se procediera a votar y a tomar la decisión final, la mayoría de esos individuos coincidieron en una sola alternativa: el bloqueo. El proceso a través del cual se forjó ese consenso constituye una historia sutil de intrincados ensayos, tironeos, liderazgos y decantamientos. Como es obvio, un proceso así sólo puede reconstruirse de manera tentativa.

Las alternativas no-militares —no hacer nada o adoptar un enfoque diplomático— tuvieron poderosos defensores. Los mismos trataban de minimizar la posibilidad de que una acción estadounidense en respuesta a los misiles instalados en Cuba pudiera conducir a la guerra nuclear. En contraste, como luego reconociera el presidente, la alternativa de la acción de fuerza "generaba la posibilidad de una escalada que concluyera en una guerra nuclear".⁷⁴ Con todo, durante la tarde del segundo día el ExCom encaró seriamente la posibilidad de ensayar dos alternativas militares, el ataque aéreo y el bloqueo.⁷⁵

Obviamente, había contra-argumentos frente a las alternativas no-militares. Acheson y Nitze atacaron la afirmación de McNamara, según la cual los misiles soviéticos en Cuba no constituyan un cambio en el balance nuclear: el alerta estadounidense se reduciría de 15 a 3 minutos; la mayor parte de los bombarderos norteamericanos serían vulnerables; la capacidad soviética de asestar el golpe inicial se vería duplicada. Con todo, no se veía muy claro si esto suponía un cambio significativo en el balance estratégico o si, como sugería McNamara, sólo se trataba de un estrechamiento de la brecha misilística. Asimismo,

⁷³ Esta metáfora parece haber sido acuñada por Joseph Alsop y Charles Bartlett en su artículo publicado en el *Saturday Evening Post* del 8 de diciembre del año 1962. Asimismo, véase Abel, op. cit., p. 70.

⁷⁴ Sorensen, op. cit., p. 680.

⁷⁵ Ibíd., p. 683.

el peso del razonamiento propuesto por Dillon —aduciendo que dado que "ahora los tenemos en la mira", habría que encarar una acción militar antes de que los misiles se tornaran operativos— dependía de la interpretación que se hiciera de términos tales como "superioridad", "igualdad" o "inferioridad" nuclear. Como McNamara comenzó a aceptar, la acción soviética tenía consecuencias sobre el balance político. Pero, ¿bastaban esas consecuencias para que Norteamérica adoptara un curso de acción que suponía considerable probabilidad de una guerra nuclear?

Rusk, con el apoyo de Llewellyn Thompson, argumentó que la propuesta de informarle a Gromyko en jueves, antes de que los Estados Unidos decidieran un curso de acción, suponía "dejarles la iniciativa a los soviéticos".⁷⁶ Ciertamente, era difícil decidir qué hacer para aprovechar la ventaja que la posesión de la iniciativa le acordaba a los Estados Unidos. Perderla y permitir que los rusos respondieran sin antes haber adoptado una decisión suponía complicarlo todo aún más. Ante esto se podría haber aducido que era factible informarles a los soviéticos el sábado, luego de tomar la decisión. Pero dicha alternativa, como le ocurría también a la posibilidad de ensayar un contacto directo con Khrushchev, se exponía a toda otra andanada de contraargumentos. Por una parte, si el mensaje estadounidense se limitaba a reclamar el retiro de los misiles, Khrushchev podría encarar un curso de acción equivocado y, entre tanto, los misiles serían operables. Por la otra, si el mensaje amenazaba con emprender una acción militar en una fecha determinada, Khrushchev podía esconder los misiles. Podría, incluso, comprometer a la Unión Soviética a encarar una represalia en caso de que dicha acción llegara a concretarse. Como decía Sorensen, un mensaje de esa índole constituía "la suerte de ultimatum que ninguna gran potencia podía aceptar".⁷⁷ Por último, también el presidente contribuyó con un argumento: él consideraba sumamente ventajoso anunciar el descubrimiento y, simultáneamente, encarar una respuesta.⁷⁸ En ese caso, la iniciativa sería aprovechada por los Estados Unidos y los soviéticos quedarían ilimitados a responder a ella.

Sin duda, el uso del canal diplomático lo hubiera complicado todo. Khrushchev podría tratar de ocultar los misiles —de todos modos, también podía intentarlo luego de que los Estados

⁷⁶ Abel, op. cit., pp. 61 y 77.

⁷⁷ Sorensen, op. cit., p. 685.

⁷⁸ Ibíd., p. 676.

Unidos anunciaran un bloqueo. O podía comprometerse públicamente a encarar una represalia —una posibilidad que tampoco el bloqueo podía conjurar. El envío de un mensaje reclamando el retiro de los misiles en una fecha determinada sería un ultimatum —con todo, luego de una semana de bloqueo también se arribaría a la necesidad de lanzarles un ultimatum. El uso de los canales diplomáticos permitiría a Khrushchev equilibrar la ventaja táctica que tenían los Estados Unidos. Pero, realmente, ¿cuál era la opción que quedaría completamente cerrada después de eso? Como observara Bundy, esta alternativa hubiera resuelto la crisis sin ningún conflicto público. Una vez más, todo dependía de las líneas de razonamiento que se siguieran.⁷⁷

Los argumentos ventilados en el seno del ExCom en favor y en contra de los caminos no-militares suponían estimaciones, interpretaciones y juicios sumamente difíciles. Retrospectivamente, un analista que se dedicara a sopesar todos los argumentos disponibles podría decidirse por una u otra alternativa. Con todo, como queda revelado en el informe de Sorensen, la rapidez con la que se abandonó la posibilidad de transitar un curso no-militar estuvo decidida, no por el peso de los argumentos, sino por la distribución intra-gubernamental del poder. "Desde el comienzo, el presidente había rechazado ese tipo de curso".⁷⁸

Inicialmente, el presidente quería un ataque aéreo limpio y quirúrgico. El martes, cuando le informó la situación al embajador ante la ONU, Adlai Stevenson, sólo le mencionó dos alternativas: "supongo que las alternativas son ir por aire y destruir los misiles, o adoptar otros pasos que dejen a esas armas sin capacidad operativa".⁷⁹ Stevenson quedó tan impresionado ante lo que consideró una decisión tomada, que el miércoles a la mañana le envió una nota escrita a mano, advirtiéndole: "al encarar el riesgo de iniciar una guerra nuclear estamos atravesando una frontera crucial, y difícilmente el juicio de la historia coincida con los ánimos del momento... le confieso que tengo muchas dudas acerca del curso de acción propuesto".⁸⁰ Pero ni

⁷⁷ Abel (op. cit., p. 77) cita el análisis de Bundy: "Lo crucial era —lo sentí entonces y lo sigo sintiendo ahora— que habíamos descubierto a los rusos pretendiendo, estúpidamente, que no habían hecho nada, cuando era claro a los ojos del mundo lo que habían realizado."

⁷⁸ Sorensen, op. cit., p. 683.

⁷⁹ Abel, op. cit., p. 49.

⁸⁰ Sorensen, op. cit., p. 695. Abel (op. cit., p. 49) cita la observación que hiciera Stevenson en marzo de 1965, cuatro meses antes de su muerte:

Stevenson, ni su carta, pesaron mucho. En realidad, fue la coincidencia fortuita de una serie de factores la que hizo desechar la idea de un ataque aéreo; en suma, la falta de alguien que hiciera prevalecer esa opción.

Primero, la visión que tenía McNamara con respecto al fantasma nuclear lo dispuso firmemente contra el ataque aéreo. Kennedy, dados los problemas que enfrentaba, consideró completamente inapropiada la categorización del asunto en términos estratégicos. Por ello, una vez que McNamara cayó en la cuenta de que el presidente reclamaba una respuesta fuerte, comenzó a elaborar con su representante Gilpatrick la variante del bloqueo. Fue el propio McNamara el que desarrolló el razonamiento en apoyo de la misma: mantendrá "las opciones abiertas" y nos "dará cierto control sobre los acontecimientos".⁸¹ Cuando este secretario de Defensa —cuyo departamento se haría cargo de la acción, cuya reputación en el gabinete no tenía parangón y por quien el presidente había demostrado una confianza incondicional—, comenzó a defender los argumentos en favor del bloqueo y se mantuvo firme en su posición, esa alternativa gozó de un peso formidable.

Segundo, Robert Kennedy —el confidente más cercano del presidente— presionó con la analogía relativa a "Tojo". Acheson se alzó contra ella, considerándola "falsa y peyorativa".⁸² El mismo recuerda haber dicho:

En Pearl Harbor los japoneses atacaron, sin aviso ni provocación, nuestra flota, estacionada a miles de millas de sus puertos. En la situación presente la Unión Soviética ha instalado misiles a 90 millas de nuestras costas —y niega haberlo hecho—, misiles ofensivos capaces de causar daños mortales a los Estados Unidos. Y lo hacen 140 años después de que el presidente Monroe advirtiera que el gobierno estadounidense consideraría todo intento, de parte de una potencia europea, de "extenderse a alguna porción de este hemisferio, como algo peligroso para nuestra paz y seguridad" y por ende, como una expresión de "actitud contraria

"Estuve un poco alarmado al ver que Kennedy al principio consideró la posibilidad del ataque aéreo. Le dije que tarde o temprano deberíamos presentarnos ante la UN y que era vital que pudieramos hacerlo a partir de una postura razonable."

⁸¹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 34. Véase también Abel, op. cit., p. 81.

⁸² Acheson, op. cit.

a los Estados Unidos" ... ¿Se requieren acaso advertencias más claras para evitar que caiga sobre nosotros el estigma "Pearl Harbor"?¹⁵

Acheson desvalorizó este debate sobre la analogía por considerarlo "dialéctico" y falso de toda "seriedad".¹⁶ Lo que realmente le preocupaba a Acheson era que Robert Kennedy parecía "por entonces —algo que su propio recuento refuerza incluso más— movido por respuestas emocionales o intuitivas en lugar de atender al análisis que podía hacer, siendo un diestro abogado, de los peligros y significados de cada una de las acciones propuestas".¹⁷ Pero las lecciones de Acheson no convocaron a Robert Kennedy. Más aún, las analogías y argumentos morales que propuso terminaron influyendo al presidente. (Luego de que esos argumentos y analogía quedaron expuestos, no podría seguir sus preferencias iniciales sin sentir que se convertiría, precisamente, en lo que su hermano había condenado).

El martes a la mañana el presidente recibió la información acerca de los misiles. El miércoles, para ocultar el descubrimiento a los rusos, viajó a Connecticut para participar en la campaña política, y dejó a Robert como cabeza informal del grupo. A su regreso, en la tarde del mismo día, un nuevo elemento crítico se había agregado al cuadro general. McNamara había presentado su propuesta en favor del bloqueo; Robert Kennedy lo respaldaba; Sorensen se había sumado a la coalición. Una "triple alianza", constituida por los consejeros en quienes el presidente depositaba la mayor confianza y con quienes se sentía más identificado a nivel personal, había surgido a la luz. Esa asociación afectó a sus miembros en lo más profundo de su ser, e influyó poderosamente sobre el curso de los futuros acontecimientos. Como el propio McNamara recuerda: "estar expuestos a un peligro en común, forja vínculos y sentimientos más fuertes de los que se pudieron gestar durante largos años de asociación. Así fue que empecé a conocer, admirar y querer a Robert F. Kennedy, por su comportamiento durante la crisis de los misiles".¹⁸

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ "Introducción" a Robert F. Kennedy, op. cit., p. 13. Las afirmaciones de McNamara son considerablemente más amplias. Como él mismo expresó durante la época en que Robert Kennedy encaraba la campaña para la designación presidencial, "fue él quien actuando bajo el consentimiento

Cuarto, la coalición que se forjó con el preciso objeto de respaldar las preferencias iniciales del presidente fue, precisamente, lo que le dio a este último una razón para detenerse y sopesar más su primer enfoque. El presidente comenzó a estudiar quiénes eran los que defendían la alternativa del ataque aéreo —los jefes del Estado Mayor, McCone, Rusk, Nitze y Acheson— y esto pesó sobre él más incluso que la cuestión misma. Lo cierto es que la mencionada coalición no estaba formada por sus aliados naturales. Por añadidura, su preocupación creció incluso más cuando escuchó la respuesta de uno de sus "aliados", cuando se le preguntó acerca de la posible reacción soviética a un ataque aéreo: "conozco a los soviéticos bastante bien", afirmó cierto miembro extra-gubernamental del ExCom: "pienso que golpearán nuestras bases misilísticas en Turquía". "¿Y qué haremos nosotros como respuesta a ello?" "El compromiso en el marco de la OTAN nos obliga a atacar una base dentro del territorio soviético". "¿Después, qué haremos?" "Bueno, esperemos que entonces todo se enfrie un poco y podamos sentarnos a hablar".¹⁹

Quinto, cierta información inadecuada, que no fue sometida a prueba por nadie, permitió que los defensores del bloqueo incentivarán las incertidumbres que el presidente comenzaba a experimentar. Según la recolección de Robert Kennedy, McNamara

reforzó su posición (en contra del ataque aéreo) informando que el Estado Mayor Conjunto consideraba que la variante de un ataque aéreo que sólo tuviera como blanco las bases misilísticas —se lo había comenzado a llamar un ataque "quirúrgico"— era impracticable desde el punto de vista militar, y que tal acción militar reclamaba un ataque que incluyera a todas las instalaciones militares en Cuba y llevara eventualmente a una invasión.²⁰

de su hermano, tanto hizo para organizar los esfuerzos, controlar los resultados y asegurar la realización del trabajo que el presidente le había recomendado". Y, sigue diciendo, "hemos atravesado una serie de experiencias juntos y compartido perspectivas, fuimos aliados durante la administración del presidente Kennedy. Se ha gestado así un vínculo difícil de romper. Hubo gente que, sin yo esperarlo, me esquivó para guardar sus propias posiciones; pero me hubiera sorprendido sobremanera si él hubiera hecho otro tanto" (citado por Brock Brower, "McNamara visto ahora de cuerpo entero", *Life*, Vol. 64, 10 de mayo del año 1968).

¹⁹ Sorensen, op. cit., p. 685. Sobre las expectativas del presidente Kennedy, véase Robert F. Kennedy, op. cit., p. 36. Véase también la nota 2 del capítulo 4, para otra perspectiva sobre este intercambio.

²⁰ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 34.

El miércoles a la tarde, RFK y Sorensen se encontraron con el presidente en el aeropuerto, para transmitirle esta información. En su informe de cuatro páginas, donde se reseñaban las áreas de acuerdos y desacuerdos, Sorensen hacía constar que el ataque aéreo no podría ser "quirúrgico". Un día después, quedó claro que la Fuerza Aérea, bajo la rúbrica "ataque aéreo", estaba preparando algo totalmente distinto: un ataque masivo. Los jefes del Estado Mayor Conjunto manifestaron que de lo contrario no podían garantizar la seguridad de los Estados Unidos. Y la mencionada fuerza llegó, incluso, a admitir que "no era seguro que todos los misiles quedaran inutilizados".¹¹ Como reseña Sorensen, "fue precisamente esto lo que ejerció una particular presión sobre el presidente".¹² Acaso los fantasmas de Cuba I turbaron su pensamiento. En definitiva, una vez que la opción del ataque quirúrgico quedó descartada, prefirió no currir a la reunión que el ExCom mantuvo esa tarde, y se dedicó a ponderar los argumentos de la coalición en favor del bloqueo.

El jueves, continuaron las discusiones en el seno del ExCom sin la presencia del presidente (si bien mantuvo algunas entrevistas con distintos miembros del organismo). Y cuando, el jueves por la tarde, tomó parte de las discusiones ya había cambiado de perspectiva "moviéndose de la variante del ataque aéreo a la variante del bloqueo".¹³ Después de escuchar las distintas intervenciones, declaró su decisión inicial de encarar un bloqueo y pidió que se tomaran los recaudos para iniciarla el lunes por la mañana.¹⁴ Si bien, un poco más tarde, volvió sobre la posibilidad del ataque quirúrgico, parecía haber aceptado la opinión de los expertos, según la cual no se trataba de una alternativa viable.¹⁵ (Dicha aceptación sugeriría que no había terminado de aprender la lección —"nunca te fíes de los expertos"— de Bahía de los Cochinos).¹⁶ Lo cierto es que la información era incorrecta. Durante la segunda semana de la crisis algunos expertos civiles estudiaron la opción del ataque quirúrgico, descubriendo que era altamente confiable; como consecuencia de ello, hacia el fin de la segunda semana pasó a engrosar la serie de alternativas posibles. Sería pues interesante

¹¹ Sorensen, op. cit., p. 684.

¹² Ibid.

¹³ Ibid., p. 691.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., pp. 691 y ss.

¹⁶ Schlesinger, op. cit., p. 296.

encarar una investigación futura para analizar por qué esa estimación no fue puesta a prueba antes.

Aunque parecería que durante esa semana de deliberaciones Acheson no cayó en la cuenta de lo que estaba ocurriendo, en su posterior análisis se queja de que:

La propuesta concreta y limitada, avanzada por alguno de nosotros, se vio constantemente oscurcida y complicada con los agregados que introducían los militares. A la idea, inicial de ensayar bombardeos de bajo poder, de manera inmediata y simultánea, sobre las instalaciones nucleares, algunos quisieron sumar la idea de bombardear campos de aterrizaje, emplazamientos SAM y cazas bombarderos; y otros, desearon desembarcar tropas de tierra para asegurarse de que los misiles fueran destruidos o retirados... *En definitiva, parecía necesario redactar un manual táctico completo, antes de encarar un ataque a las defensas cubanas; esto no era, ciertamente, lo que nosotros habíamos recomendado.*¹⁷

La confusión y las disfuncionalidades hicieron que la mayoría de los civiles miembros del ExCom no percibieran lo que estaba ocurriendo. A raíz de ello, algunos de esos miembros se vieron favorecidos y otros perjudicados. Lo cierto es que casi todos carecían de experiencia en el análisis detallado de planes militares. Aunque alguno guardara sospechas acerca del informe militar, hubiera carecido de la información, el tiempo y la autoridad necesarios para cuestionar las afirmaciones vertidas por los jefes del Estado Mayor Conjunto sobre cuestiones militares eminentemente técnicas. Incluso, si alguno hubiera contado con todo eso, habría dudado ante la posibilidad de manifestar su desacuerdo pues en caso de no tener éxito, se habría perdido un tiempo precioso; un día entero que podría utilizarse para atender otras variantes altamente prioritarias. Por añadidura, los jefes se exasperarían y la influencia del civil que los cuestionara quedaría seriamente socavada. Y en caso de tener éxito, el gobierno de los Estados Unidos tal vez se embarcaría en un curso de acción militar que carecería del respaldo de esos jefes —de los hombres que controlaban la maquinaria de las acciones militares, que se habían visto ultrajados y que habían adelantado el fracaso de la acción en cuestión.

¹⁷ Acheson, op. cit. El subrayado es nuestro.

Pero las razones por las cuales los jefes del Estado Mayor Conjunto no fueron capaces de captar las consecuencias de sus "agregados" y la Fuerza Aérea sólo pudo garantizar el 90 % de efectividad para un ataque total contra las bases de misiles, son aún más complejas. Sin embargo, estas complejidades surgen una y otra vez cuando se considera el comportamiento de dichos jefes a lo largo de la crisis. Concluida la misma se dice que el presidente hizo algunas observaciones que parecen referidas precisamente a ese comportamiento: "los representantes con quienes tuvo contacto, con la notable excepción del general Taylor, parecían prestar escasa atención a las consecuencias que podrían sobrevenir a partir de los cursos que sugerían".¹⁰¹ Lo que el presidente tenía en mente era, por ejemplo, los intentos que hicieron los jefes para persuadirlo de que los rusos no ensayarian respuesta alguna a un ataque aéreo y el razonamiento de uno de ellos, según el cual debíamos usar armas nucleares en dicho ataque, ya que "nuestros adversarios las usarían contra nosotros en caso de atacarnos".¹⁰² Tanto el sobredimensionamiento del ataque en cuestión como las fallas en la estimación crucial están referidos a cierta dificultad para comprender el razonamiento y la retórica de la administración. El general Taylor, encargado de llevar a cabo un estudio acerca de las fallas cometidas en el episodio de Bahía de los Cochinos, tenía sobradíos motivos para resistirse a encarar la acción militar limitada que reclamaba esta administración. Pero no puede sorprender la insensibilidad manifestada por el jefe de la Fuerza Aérea, Curtis LeMay, cuyos "indios" habían preparado el plan de ataque aéreo y la estimación antes mencionada. El domingo 28 de octubre, luego que los rusos aceptaron retirar los misiles, llegó a sugerir que "de todos modos, podemos atacar el lunes".¹⁰³

En consecuencia, la decisión del bloqueo surgió de un collage. En el mismo hay que incluir la decisión inicial del presidente, según el cual había que encarar un curso de acción fuerte; la resistencia que opusieron McNamara, Robert Kennedy y Sorensen contra el ataque aéreo; la relativa distancia existente entre el presidente y los defensores del mencionado ataque y la información errónea. De todos modos, para encarar una decisión gubernamental y la acción consiguiente, los miembros del club debieron incorporar a los defensores del ataque aéreo.

¹⁰¹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 119. El subrayado es nuestro.
¹⁰² Ibid., p. 48.
¹⁰³ Ibid., p. 119.

RFK y Sorensen fueron los artífices del consenso. Según la narración propuesta por el primero, en las deliberaciones del ExCom "no había rangos y, de hecho, nadie estaba encargado de presidirlas".¹⁰⁴ Sin embargo, hay quienes recuerdan que Robert Kennedy "pronto surgió como el líder de las discusiones".¹⁰⁵ El mismo reseña que "las conversaciones se desenvolvieron sin restricción ni limitación alguna".¹⁰⁶ Sorensen enfatiza "el sentido de completa igualdad".¹⁰⁷ Con todo, sugiere que "cuando el presidente estaba ausente, el que se mostró más capaz de dar forma a nuestras deliberaciones fue el Fiscal General".¹⁰⁸ McNamara afirma que fue Robert Kennedy quien "actuando con el consentimiento de su hermano, se multiplicó para organizar los esfuerzos, atender a los resultados y asegurar que se completara el trabajo de acuerdo a las recomendaciones del presidente".¹⁰⁹ Stevenson comparó al Fiscal General con "un elefante caminando entre la porcelana".¹¹⁰ En palabras de otro participante, "Bobby nos cristianizó a todos. Sabíamos que el hermanito nos observaba y qué llevaba una reseña donde constaban cada una de nuestras posturas".¹¹¹ Sea como sea, el grupo se fue moviendo hacia el consenso.

El miércoles, Acheson, líder de los defensores del ataque aéreo, atacó con dureza al Fiscal General. Luego de ello, recibió una invitación para visitar la Casa Blanca el día jueves. El presidente escuchó su posición, pero luego de exponerla, Acheson abandonó el despacho sin saber cuál había sido el resultado de su visita. Esa misma tarde, el presidente informó al grupo que estaba a favor del bloqueo. El viernes quedaba señalado como el día en que se obtendría el consenso, para culminar con una decisión formal que se anunciaría a la nación el domingo por la tarde.¹¹²

Pero el viernes, cuando el presidente se preparaba para viajar hacia el oeste a participar en un acto de la campaña

¹⁰¹ Ibid., p. 46.

¹⁰² Able, op. cit., p. 58.

¹⁰³ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 46.

¹⁰⁴ Sorensen, op. cit., p. 679.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Brower, op. cit.

¹⁰⁷ Able, op. cit., p. 58.

¹⁰⁸ Ibid., p. 58. Este participante dijo además: "Esto tuvo un saludable efecto, estimulando la discusión concreta. De otro modo, todo hubiera sido más inhibido. Tenerlo a él en la sala de conferencias, fue acaso mejor que tenerlo al presidente."

¹⁰⁹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 47.

electoral, los jefes del Estado Mayor Conjunto retrasaron su partida, presionándolo con sus argumentos.¹¹⁰ Disgustado, el presidente llamó a su hermano y a Sorensen, pidiéndoles que "empujaran al grupo sin más demoras, para cerrar todas las brechas".¹¹¹ De lo contrario, "los retrasos y disensos terminarán afectando cualquier decisión que adopte".¹¹² Pero en la reunión del ExCom del viernes por la mañana la discusión seguía abierta. A pesar de que se les informó que ya se había adoptado una decisión la noche anterior, los defensores del ataque aéreo siguieron presionando con sus argumentos.¹¹³ Los ánimos llegaron a caldearse tanto que Sorensen, de manera totalmente inusual, tuvo que invocar a su particular relación con el presidente para terminar afirmando: "No estamos sirviendo como corresponde al presidente".¹¹⁴ Finalmente, Robert Kennedy expresó frontalmente que el presidente no podía de manera alguna ordenar un ataque aéreo.¹¹⁵ Sorensen aceptó redactar el primer borrador del comunicado sobre el bloqueo.¹¹⁶ Los defensores del ataque aéreo estaban derrotados, Dean Acheson no concursó a la reunión del día siguiente, trasladándose a su granja en Maryland.¹¹⁷

El sábado fue el día de la "decisión". Esa mañana el grupo aprobó el borrador contenido el texto del comunicado redactado por Sorensen.¹¹⁸ Robert Kennedy, que durante el viernes había tenido varias conversaciones telefónicas con su hermano, llamó al presidente al hotel Blackstone de la ciudad de Chicago, para informarle que el grupo estaba listo para entrevistarse con él.¹¹⁹ Se convino una reunión formal de Consejo de Seguridad Nacional —la primera en esta semana de la crisis— para la tarde del mismo sábado.¹²⁰ La reseña de Robert habla de una suerte de clímax: "Ahora todo dependía de un solo hombre. No había comité alguno capaz de hacerse cargo de esta decisión".¹²¹

¹¹⁰ Sorensen, op. cit., p. 692. Véase también Abel, op. cit., p. 83.

¹¹¹ Sorensen, op. cit., p. 692.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.; véase también Schlesinger, op. cit., p. 806.

¹¹⁴ Sorensen, op. cit., p. 692.

¹¹⁵ Schlesinger, op. cit., p. 806.

¹¹⁶ Sorensen, op. cit., p. 692.

¹¹⁷ Abel, op. cit., p. 89.

¹¹⁸ Sorensen, op. cit., p. 693.

¹¹⁹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 47.

¹²⁰ Sorensen, op. cit., p. 693. Abel (op. cit., pp. 106 y ss.) afirma incorrectamente que la primera reunión de Seguridad Nacional se produjo el domingo por la tarde.

¹²¹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 47.

La reunión del Consejo de Seguridad Nacional se pareció a un drama griego: los personajes se movieron de acuerdo a lo previamente establecido y todo conducía a una suerte de resultado inexorable. McCone comenzó exponiendo la información proveniente de las últimas fotografías; una suerte de ritual diario de tal solemnidad que alguno llegó a considerarlo una ceremonia religiosa.¹²² Luego se presentaron las dos alternativas básicas, exponiéndolas con lujo de detalles. McNamara, con una "brillante presentación arquitectónica", se definió en favor del bloqueo: esta alternativa permitiría "mantener las opciones abiertas"; se trataría de un primer paso, que posibilitaría encarar la destrucción de los misiles o, incluso, invadir Cuba. Si el bloqueo no hacía retroceder a Khrushchev, se podrían destruir los misiles antes de que fueran operables. Cualquier curso de acción supondría ciertos costos, pero el bloqueo aparecía como la variante que más probabilidades tenía de asegurar nuestro objetivo, la remoción de los misiles, al más bajo costo.¹²³ Concluida esa exposición, Bundy esbozó la alternativa del ataque aéreo: se trataba del medio más directo y eficiente de eliminar el problema.¹²⁴ Según el informe de Sorensen, "finalizadas las presentaciones, un denso silencio se adueñó de la sala. Se trataba de la decisión más difícil que presidente alguno tuvo que enfrentar, y él debía encararla".¹²⁵ Pero Gilpatrick, el delegado del secretario de Defensa, rompió el silencio con la siguiente observación: "Fundamentalmente, señor presidente, ésta es una elección entre una acción limitada y una acción ilimitada; y la mayoría de nosotros pensamos que es mejor comenzar por una acción limitada."¹²⁶ El presidente "manifestó su acuerdo" con esta última.¹²⁷ Pero antes de adoptar la decisión final, quiso hablar directamente con el Comando de Bombardeo Táctico de la Fuerza Aérea, para asegurarse de que no era factible encarar un ataque "quirúrgico".¹²⁸

A esa altura, la discusión se concentró en los movimientos diplomáticos que deberían acompañar al anuncio del bloqueo. Adlai Stevenson, que había vuelto de Nueva York para participar en esta reunión, propuso "la desmilitarización y neutrali-

¹²² Abel, op. cit., p. 186.

¹²³ Alsop y Bartlett, op. cit.; véase también Sorensen, op. cit., p. 693.

¹²⁴ Ibid., p. 694.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Hilsman, op. cit., p. 205.

zación de Cuba, incluyendo la garantía de su integridad territorial; para ello, deberemos abandonar Guantánamo, que no nos sirve de mucho, a cambio de la remoción de todos los misiles soviéticos de Cuba".¹²⁹ Como una alternativa, o movimiento subsiguiente, sugirió que los Estados Unidos ofrecieran "retirar nuestras bases Júpiter de Turquía e Italia, si los rusos retiran sus misiles de Cuba; luego de ello, deberían enviarse grupos de inspección destacados por la ONU a todas las bases instaladas por ambos países en el extranjero, para prevenir que llegue a usárselas en ataque sorpresivo".¹³⁰ En un memorandum de seguimiento, comentó que su programa político debía evitar toda semejanza con la invasión de Suez. "El ofrecimiento debe hacerse de manera tal que no resulte blando. Debe sonar 'aterrador', especialmente si se lo combina con una acción militar estadounidense".¹³¹

El presidente consideró las propuestas de Stevenson, rechazándolas en su conjunto. Primero, los Estados Unidos no podían abandonar en ese momento Guantánamo. Segundo, si bien él mismo había ordenado previamente el retiro de los misiles Júpiter, rechazaba toda posibilidad de hacerlo actuando bajo presión. Lejos de adoptar una actitud defensiva, el presidente insistió en que debíamos presionar a la Unión Soviética, por su duplicidad y por poner en peligro la paz mundial. Lovett, McCone y otros se unieron para atacar de manera todavía más dura las propuestas diplomáticas de Stevenson.¹³²

La interpretación de este intercambio no puede más que ser especulativa. Como ya señaláramos, el propio presidente advirtió a los historiadores acerca de "este terreno minado y pleno de marchas y contra-marchas".¹³³ Por nuestra parte, sólo podemos especular que Kennedy —que había pedido a Stevenson que viajara desde Nueva York para estar presente en la reunión del sábado— sacrificó su embajador a los halcones para reservarse para sí la variante moderada. "El gusto amargo que

¹²⁹ Sorensen, op. cit., p. 695.

¹³⁰ Ibid., pp. 695-96.

¹³¹ Ibid., p. 696. Según Sorensen, Stevenson también "habló de una supervisión de la UN referida a la suspensión de las actividades militares de ambos lados —lo que implicaba no encarar el bloqueo y dejar los misiles— de una reunión cumbre, y de grupos de inspección de la UN investigando no sólo a Cuba sino también a las bases estadounidenses desde donde pudieran iniciarse ataques a la isla".

¹³² Abel, op. cit., p. 95.

¹³³ Sorensen, op. cit., p. 695.

le dejó esa reunión del sábado a la tarde lo acompañó (a Stevenson) hasta su muerte".¹³⁴

El domingo por la mañana Kennedy se entrevistó con los expertos de la Fuerza Aérea. Para ellos, ésta era su última chance. Volvieron a afirmar que el ataque aéreo debía ser masivo y que no podían garantizar la destrucción total de los misiles. Con todo, argumentaron que el presidente debía autorizarlo. Kennedy escuchó atentamente pero mantuvo su postura. Si nos atenemos a la reseña de Robert, las afirmaciones de Sweeney "disiparon la pequeña duda que todavía guardaba. Le preocupaba el hecho que un bloqueo no inutilizaría los misiles —pero ahora tenía claro que tampoco un ataque aéreo podría consumar esa tarea".¹³⁵ Pero tanto sus afirmaciones del sábado, como esta reconsideración de último momento, "prepararon el informe" en caso de que el curso de acción elegido terminara en un fracaso.¹³⁶ Nadie podría decir luego qué no había atendido a la opinión de la Fuerza Aérea.

En consecuencia, la decisión que Kennedy anunciara al mundo el lunes 22 de octubre por la tarde emergió en parte como una elección y en parte como un resultado. Fue una mezcla donde tuvieron cabida las fallas de percepción, de comunicación y de información, los pactos y los tironeos, además de una trama de intereses ligados a la seguridad nacional, de objetivos y de cálculos gubernamentales, tal como aparecen resenados en los informes más convencionales.

La remoción de los misiles soviéticos instalados en Cuba

No es posible reconstruir la historia completa sobre la remoción de los misiles soviéticos instalados en Cuba; simplemente, porque se carece de la información indispensable. Con todo, nuestra reseña de los avatares políticos que rodearon al bloqueo norteamericano suministra una base sugestiva a partir de la cual podemos considerar las sutiles superposiciones de los juegos intra-nacionales que desembocaron en una remoción sin conflicto bélico. Un esbozo tentativo debería concluir señalando la importancia de verificar las evidencias disponibles y de examinar algunas hipótesis, en el intento de comprender la mencionada historia.

¹³⁴ Abel, op. cit., p. 96.

¹³⁵ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 49.

¹³⁶ Abel, op. cit., pp. 100-01; Hilsman, op. cit., p. 205.

Un cartel instalado en la entrada a la sala de reuniones del ExCom, en el departamento de Estado, advertía que "en la era de la guerra nuclear, las naciones deben hacer la guerra como los puercoespinos hacen el amor—suavemente".¹³⁷ El martes 23 de octubre, comenzó la danza matrimonial de los puercoespinos: los barcos destacados por los Estados Unidos iniciaron un bloqueo dirigido a interceptar los barcos soviéticos que se dirigían a Cuba. Cada uno de los pasos de esa danza, inciertos y a veces erróneos, pero casi siempre deliberados, reflejan la compleja política interna que movía a cada nación.

Presidente y Jefe

Los analistas de las corridas de toros
murmuran una y otra vez.
La plaza apenas contiene a la muchedumbre
pero sólo uno sabe de qué se trata.
Precisamente, es él quien enfrenta al toro.¹³⁸

Al recitar este pequeño poema, como cierre de la conferencia de prensa del martes 16 de octubre, el presidente no bromearía. Por entonces ya sabía que los soviéticos estaban instalando misiles ofensivos en Cuba.¹³⁹ Hasta ese momento ya había vivido 635 días como presidente, y durante ese lapso siempre lo acompañó la conciencia de que en cualquier momento podría verse ante la necesidad de hacer un juicio personal que comprometería la seguridad de la mitad del mundo. Cada día esta responsabilidad gravitó sobre su pensamiento y su sueño. Era precisamente esta experiencia la que lo separaba, a él y a sus necesidades, de sus consejeros más cercanos.¹⁴⁰ Estos podían compartirlo intelectualmente, pero él debía vivirlo con su alma. Como afirmara al finalizar el año 1962: "El presidente siente el peso de la responsabilidad. Los consejeros se mueven constantemente hacia nuevas cuestiones".¹⁴¹

Hasta octubre del '62 vivió con ese peso en sus espaldas, pero estaba referido a una incierta responsabilidad futura. Aho-

¹³⁷ Hilsman, op. cit., p. 215.

¹³⁸ Robert Graves, de *Oxford Address on Poetry*, citado por Abel, op. cit., p. 54.

¹³⁹ Abel, op. cit., p. 54.

¹⁴⁰ Richard Neustadt ha desarrollado este aspecto en el "Prólogo: 1964" al *Presidential Power*, pp. 188-89.

¹⁴¹ The Washington Post, 18 de diciembre del año 1962.

ra, los acontecimientos arrojaban al torero nuclear al ruedo. No podemos saber qué fue lo que experimentó durante esos días. La responsabilidad de tener que hacer un juicio concreto que podría desembocar en la muerte de millones de seres humanos y en la destrucción de sociedades enteras debe haber sido abrumadora. Aunque podía comprometer a otros con la elección, suya era la responsabilidad del resultado. Esta distinción cualitativa debe haber exagerado las diferencias entre su perspectiva y las perspectivas que defendían los hombres que lo rodeaban.

Ciertas expresiones utilizadas por el propio Kennedy para caracterizar la crisis nos permiten vislumbrar su perspectiva. En un momento particularmente difícil, el presidente enfatizó, con una observación marginal, las diferencias existentes entre él y sus asociados: "Me parece que esta semana me estoy ganando el salario".¹⁴² Robert Kennedy recuerda las rumiaciones de su hermano:

el espectro de la muerte de los niños de este país y de todo el mundo —de los jóvenes que no habían tenido participación alguna, que no dijeron ni supieron nada, pero que sufrirían, como todos, las consecuencias. Nunca tendrían la posibilidad de tomar una decisión... Nuestra generación la había tenido. Pero, y ahí está lo trágico, si fallamos, no sólo fracasaremos nosotros, nuestro futuro, nuestras esperanzas y nuestro país, sino también las vidas, futuros, esperanzas y países de aquellos que nunca tuvieron la oportunidad de jugar un papel... de hacer sentir su presencia.¹⁴³

"Fue esto", recuerda, "lo que más lo preocupaba, lo que más lo hacía sufrir".¹⁴⁴ ¿Podía algún otro hacerse cargo de estos problemas? En las reuniones del ExCom, Kennedy presionó una y otra vez para que se le aclararan las consecuencias de las propuestas que le acercaban sus consejeros. Robert capta una de esas situaciones:

Enfatizó una vez más la responsabilidad que teníamos de atender a los efectos que nuestra acción tendría sobre los otros. La OTAN respaldaba a los Estados Unidos, pero,

¹⁴² Acheson, op. cit.

¹⁴³ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 106.

¹⁴⁴ Ibid.

eran estos países plenamente conscientes de los peligros que corrían? Estas decisiones inmensas, debían tomarse con toda rapidez, y sólo el presidente de los Estados Unidos podía encararlas; pero se trataba de decisiones que podrían clausurar el destino de otras personas y de otros gobiernos. Debíamos, en todo momento, ser conscientes de nuestra responsabilidad... conscientes de que el presidente estaba decidiendo por los Estados Unidos, por la Unión Soviética, por Turquía, por la OTAN y, en realidad, por la humanidad en su conjunto.¹⁴⁵

Era dudoso que cualquiera fuera capaz de abarcar esta concepción global de las responsabilidades y las consecuencias.

Acaso, sólo la contraparte soviética del presidente americano tuviera la experiencia de lo que significaba, para decirlo con la expresión acuñada por Richard Neustadt, un "Árbitro Final".¹⁴⁶ Las afirmaciones transmitidas por Khrushchev con referencia a la crisis fueron más dramáticas que las de Kennedy. Fue él quien aludió al "olor a quemado que flotaba en el aire".¹⁴⁷ Fue él quien advirtió a Kennedy que "si los pueblos no muestran ser sabios, terminarán chocando, como *moles ciegas*, y comenzará la exterminación recíproca".¹⁴⁸ Fue él quien concluyó su carta secreta del día viernes con la metáfora más penetrante acerca de la crisis:

Si no ha perdido el control y puede considerar con serenidad adónde podría llevarnos esto, sabrá entonces, señor presidente, que no debemos tirar de la cuerda en la que usted ha atado el nudo de la guerra, pues cuanto más tiremos, más apretado será el nudo. Y llegará un momento en que el nudo estará tan apretado que ni siquiera el que lo ató tendrá la fuerza para desatarlo, y entonces será necesario cortarlo; no es necesario que le explique lo que esto significa, pues usted conoce perfectamente cuán terribles son las fuerzas que poseen nuestros países.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Ibid., p. 99.

¹⁴⁶ Neustadt, op. cit., p. 189.

¹⁴⁷ "Informe de Khrushchev sobre la Situación Internacional - I", *The Current Digest of the Soviet Press*, Vol. 14, N° 51, 16 de enero del año 1963, p. 7. Publicado semanalmente por el Comité Conjunto de Estudios Eslavos.

¹⁴⁸ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 89. El subrayado es nuestro.

¹⁴⁹ Ibid., pp. 89-90. El subrayado es nuestro.

La crisis nuclear parece haber magnificado las concepciones que ambos dirigentes tenían acerca de las posibles consecuencias, y la conciencia que poseían acerca de su responsabilidad frente a éstas. Dicha conciencia no sólo los apartó de sus asociados, sino que también los puso en un camino que sólo podían transitar ellos dos. Ambos sintieron el peso de las posibles consecuencias irreparables: cualquiera de los dos podía hacer que los dos fracasaran; ambos debían cooperar para arribar a un resultado exitoso. Tal es, pues, uno de los rasgos centrales de esta crisis: estos dos hombres fueron compañeros de juego en la competencia contra el desastre nuclear.

Las comunicaciones privadas reflejan esta "tenue" alianza. En ellas, los dos trataban de convencerse a sí mismos de que el otro entendía los intereses que tenían en común. Acompañando a la declaración pública del 22 de octubre, Kennedy le envió a Khrushchev una carta privada donde afirmaba que: "No puedo creer que usted, o qué cualquier otra persona en su sano juicio, podría, en plena era nuclear, deliberadamente empujar al mundo a una guerra en la que está claro que ningún país ganaría y que tendría consecuencias catastróficas para todo el mundo, incluido el mismo agresor".¹⁵⁰ Más tarde, en su respuesta Khrushchev aseguró a Kennedy que: "Tenemos las máximas claras y sabemos perfectamente bien que si atacamos, ustedes responderán de la misma manera. Pero ustedes se enfrentarán con lo mismo si nos atacan a nosotros. Pienso que usted entiende esto bien... Es pues evidente que somos gente normal, que entendemos y evaluamos la situación correctamente".¹⁵¹

La camaradería en cuestión se hace aún más evidente si atendemos a la voluntad que tenían los líderes de diferenciarse explícitamente del resto de los conductores y miembros de sus respectivos gobiernos. Una carta privada que Kennedy le envió a Khrushchev el 25 de octubre le habría traído problemas a este último, si los miembros de su gobierno hubieran tenido acceso a ella. Kennedy denunciaba que "sus militares se pusieron de acuerdo para establecer bases misilísticas en Cuba".¹⁵² Y agregaba la siguiente frase: "Le reitero que lamento que estos hechos produzcan un deterioro en nuestras relaciones".¹⁵³ Más tarde, una carta de Khrushchev sugería la misma distin-

¹⁵⁰ Ibid., p. 79.

¹⁵¹ Ibid., p. 87.

¹⁵² Ibid., p. 81.

¹⁵³ Ibid. El subrayado es nuestro.

ción: "Señor presidente, si bien creo en su palabra, hay gente irresponsable que desearía invadir Cuba, poniéndonos al borde de una guerra".¹⁵⁴ Khrushchev le recordó a Kennedy que:

En 1960 les derribamos dos U-2, que hacían vuelos de reconocimiento sobre territorio soviético. A raíz de estos hechos se concertó una cumbre en París. Por entonces, usted adoptó una postura correcta y denunció tal acto criminal de la anterior administración estadounidense. Pero durante su presidencia ha ocurrido una nueva violación de nuestras fronteras, y de nuevo fue un U-2 norteamericano.. Pero algo aún más peligroso ocurrió el 28 de octubre, cuando uno de sus aviones de reconocimiento volvió a violar nuestras fronteras... Imagine la responsabilidad que está asumiendo; especialmente ahora, cuando estamos viviendo momentos de tanta ansiedad.¹⁵⁵

¿Cuáles fueron las implicaciones de esta perspectiva única, según la cual no era posible separar las cuestiones relativas a la mutua supervivencia? Primero, cada gobernante sintió la necesidad de erigirse, dentro de su propio gobierno, como el guardián de la perspectiva y los problemas de su "compañero de juego". Podríamos preguntarnos si el Kremlin tuvo algún defensor más diligente que Kennedy. Claramente, él entendió y jugó ese papel a sabiendas: "El señor Khrushchev y yo estamos en el mismo barco, en el sentido de que ambos tenemos la capacidad nuclear y ambos queremos proteger a nuestras sociedades".¹⁵⁶ Una y otra vez, el presidente comenzó sus razonamientos diciendo: "Si yo fuera Khrushchev".¹⁵⁷ Muchos miembros del ExCom lo escucharon rechazar sus propuestas diciendo "¡Khrushchev nunca lo aceptaría!"¹⁵⁸ Robert Kennedy recuerda que "durante la crisis, el presidente Kennedy pasó más tiempo tratando de determinar el efecto que un curso de acción dado tendría sobre Khrushchev, que atendiendo a cualquier

¹⁵⁴ Departamento de Estado estadounidense, *Bulletin*, Vol. 47, N° 1220, 12 de noviembre del año 1962, pp. 743-45.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Sorensen, op. cit., p. 725.

¹⁵⁷ Weintal y Bartlett, op. cit., p. 67.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 68.

otra fase. Todas sus deliberaciones estuvieron guiadas por el esfuerzo de no deshonrar a Khrushchev".¹⁵⁹

Varios meses después de la crisis, en agosto del año 1963, algunos consejeros lo presionaron para que demandara públicamente a Khrushchev que retirara todas las fuerzas soviéticas de la isla, dentro de un plazo de 60 días. Kennedy rechazó la propuesta de inmediato: "Algo he aprendido acerca de estas cuestiones", dijo, "y es que no se trata de dar ultimatos. No es posible poner al otro en una situación en la que la única alternativa sea la humillación".¹⁶⁰ Parece que esto era precisamente lo que Kennedy tenía en mente cuando, en el celebrado discurso de la *American University*, aludió a la enseñanza moral dejada por la crisis: "Sin dejar de defender nuestros intereses vitales debemos, en tanto potencia nuclear, evitar las confrontaciones que puedan llevar a un adversario a elegir entre una derrota humillante y una guerra nuclear".¹⁶¹

La segunda implicación fue que cada "rey" pareció sentirse obligado a controlar y conducir el juego dentro de su propio gobierno. Kennedy fue más allá del alcance que normalmente tiene un presidente, controlando la mayor cantidad posible de detalles, revisando los potenciales descuidos, forzando la aparición de argumentos y alternativas que pudieran haberse perdido de vista, garantizando que la mezcla de los diversos jugadores fuera capaz de producir un cuadro fidedigno de las distintas cuestiones y opciones. Constantemente, estuvo previniendo contra la posibilidad de que se adoptaran cursos de acción que llevaran a comprometer el orgullo o la fachada de Khrushchev, forzándolo a una "respuesta que, de nuevo, por razones de seguridad, orgullo o fachada obligue a una contrarespuesta que eventualmente lleve a un conflicto armado".¹⁶² "Si sufren una derrota...", advertía, "se incrementarán las posibilidades de una guerra".¹⁶³ Insistió en mantener comunicaciones claras con los soviéticos y, sabiendo que era inevitable la presencia de ruidos, afirmó los puntos que consideraba cruciales una y otra vez, a través de diversos canales. Reclamó que se le diera a Khrushchev tiempo, y retrasó reiteradamente las preferencias por una acción de fuerza rápida manifestadas por

¹⁵⁹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 124.

¹⁶⁰ Weintal y Bartlett, op. cit., p. 68.

¹⁶¹ *The New York Times*, 11 de junio del año 1963.

¹⁶² Robert F. Kennedy, op. cit., p. 62.

¹⁶³ Schlesinger, op. cit., p. 841.

el ExCom. Recordando acaso su inclinación inicial, empezó a manejar los tiempos dentro de su círculo —tiempo para permitir que Khrushchev eligiera bien; tiempo para reunir a su gobierno y para actuar con sabiduría. Como concluye Robert Kennedy en su relato:

El presidente creía desde el primer momento que el primer soviético era un hombre inteligente y racional que, con el tiempo suficiente y contando con una determinación clara de nuestra parte, modificaría su posición. Pero siempre existió la posibilidad de un error, una equivocación, un malentendido o una falla en los cálculos, y el presidente Kennedy se comprometió a hacer lo imposible para que, de nuestro lado, esa posibilidad fuera reducida al mínimo.¹⁶⁴

Del bloqueo a la remoción

Hay una serie de incidentes que, ocurridos durante el proceso que llevó del bloqueo a la remoción de los misiles, servirán para ilustrar el modo en que tanto el presidente estadounidense como el premier soviético intentaron dominar sus respectivos juegos internos. Primero, ante la necesidad de enfrentar decisiones que podían ser fatales, ambos evitaron las maquinarias formalmente establecidas, el Consejo de Seguridad Nacional y el Presidium, en favor de grupos *ad hoc*. El grupo reunido por el presidente y posteriormente reconocido por el mencionado consejo como el Comité Ejecutivo del NSC incluyó: 1) los principales funcionarios del gabinete y de las agencias con responsabilidad sobre decisiones políticas y militares; 2) un grupo de sustitutos del público seleccionados por el presidente —por ejemplo, Acheson, Lovett y McCloy como representantes de las cúpulas relacionadas con la política exterior en ambos partidos; y 3) algunos consejeros que estuvieron presentes simplemente porque el presidente los eligió —por ejemplo, Robert Kennedy y Sorensen. Este grupo funcionó relativamente libre de sujeciones a los canales habituales situados en el segundo o tercer nivel de gobierno, lo cual ocasionó una serie de problemas a los jugadores que quedaron fuera de la acción.¹⁶⁵ Con todo, las

¹⁶⁴ Robert F. Kennedy, op. cit., pp. 126-27.

¹⁶⁵ Más aún, durante la segunda semana, se formaron una serie de comités *ad hoc* para generar cuestiones secundarias y para permitir que funcionarios de segundo nivel pudieran participar en la acción.

presiones por mantener dicho grupo ajeno a los procedimientos burocráticos fueron enormes, dadas las necesidades del presidente.

Khrushchev parece haber reunido un símil del ExCom, que incluía Mikoyan, Kosygin, Suslov, Brezhnev y Kozlov.¹⁶⁶ Los candidatos del Presidium no fueron citados a Moscú y Podgorny —el único miembro permanente que no residía en la capital— permaneció, al parecer, en Kiev. Acaso, algunos miembros del Presidium que vivían en Moscú fueron ajenos a las deliberaciones.¹⁶⁷ Por necesidad, tanto el presidente como el premier compartieron el proceso de toma de decisiones con aquellos que tenían poder sobre las acciones político-militares. Pero ambos utilizaron su propio criterio en la composición de sus respectivos grupos.

Segundo, la operación del bloqueo y la puesta a prueba del mismo revelan la existencia de considerable cautela, que, a su vez, sugiere la magnitud de los riesgos que se corrían. Obviamente, dicho bloqueo tuvo una serie de aspectos que el presidente no pudo controlar. Pero hubo varios incidentes en los cuales Kennedy pudo maniobrar para favorecer a Khrushchev, dándole más tiempo. El miércoles 25 de octubre, cuando comenzó el bloqueo, el tanque ruso Bucharest alcanzó la barriada. Probablemente, no traía contrabando y habría seguido su curso luego de la identificación. Pero algunos miembros del ExCom reclamaron que se lo detuviera y abordara "para que Khrushchev no tenga dudas acerca de nuestros propósitos".¹⁶⁸ Kennedy pospuso la decisión, ordenando a los barcos de guerra norteamericanos que se limitaran a escoltarlo. El mismo día, durante la tarde, decidió que se dejara al Bucharest seguir su rumbo a Cuba. "No queremos empujarlo (a Khrushchev) a una acción precipitada", dijo Kennedy. "Démosle tiempo para que piense, no queremos arrinconarlo al punto que no tenga ya escapatoria".¹⁶⁹ Asimismo, Kennedy permitió que un barco de pasajeros de Alemania Oriental atravesara el bloqueo antes de que, por fin, la Armada detuviera al Marcula, un barco de bandera

¹⁶⁶ Congreso estadounidense, Senado, Comité sobre Operaciones Gubernamentales, Subcomité sobre Equipo y Operaciones de Seguridad Nacional, *Staffing Procedures and Problem in the Soviet Union*, 88^o Congreso, 1^o Sesión, 1963, p. 25.

¹⁶⁷ Ibíd.

¹⁶⁸ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 73.

¹⁶⁹ Ibíd., pp. 77-78.

libanesa rentado por los soviéticos y especialmente seleccionado por el presidente.¹⁷⁰

El papel que jugó Khrushchev en la puesta a prueba del bloqueo es incierto. Obviamente tenía en los jefes de las agencias de inteligencia fuertes aliados, completamente conscientes de que si los barcos soviéticos intentaban desafiar el bloqueo, era posible que los Estados Unidos capturaran sus misiles y cargas explosivas. El hecho que los barcos cargueros y los submarinos de escolta se mantuvieran fuera de la línea del bloqueo; los barcos que transportaban misiles retornaran a la Unión Soviética; y los barcos que, supuestamente, no ofenderían a la anunciada cuarentena pusieran a prueba el bloqueo, indica un control centralizado, fuerte y cauteloso.

Tercero, si bien hubo muchos que usaron los múltiples canales de comunicación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el presidente y el premier consiguieron establecer una "línea caliente" privada, a través de la cual pudieron reiterar sus mensajes, dándolos a entender con claridad.¹⁷¹ Entre los canales de comunicación utilizados durante ese período pueden citarse: 1) cartas públicas entre las dos cabezas de gobierno; 2) cartas privadas entre dichas cabezas; 3) declaraciones públicas y privadas de los funcionarios estadounidenses en Washington; del Partido, el gobierno y la prensa militar en Moscú; y de los funcionarios de ambos gobiernos destacados en la ONU; 4) conferencias de prensa; 5) mensajes a través de los canales de inteligencia; 6) cartas públicas y privadas de terceros; 7) trascendidos; y 8) comunicaciones privadas del presidente a su hermano Robert, de éste a Dobrynin y de él a Khrushchev.

A través de esos canales se transmitieron miles de "signos" —algunos compatibles y otros contradictorios. Los "mensajes" tendieron a la distorsión por dos razones. Primero, hubo comunicaciones específicas dirigidas a diversas audiencias, por ejemplo, una carta pública presidencial dirigida al gobierno soviético, al gobierno permanente norteamericano, al Congreso, al público norteamericano y a la opinión pública mundial. Se

¹⁷⁰ Ibíd., p. 82; asimismo, Abel, op. cit., pp. 158-59.

¹⁷¹ Los problemas en los canales de comunicación privada entre el presidente y el premier llevaron, en el momento clave de la crisis, a establecer un canal directo de comunicación entre Washington y Moscú. Véase Congreso estadounidense, Senado, Comité sobre Operaciones Gubernamentales, Subcomité sobre Equipo y Operaciones de Seguridad Nacional, *Administration of National Security, Hearings*, 88^o Congreso, 1^a Sesión, 1963, 6^a parte, pp. 421-27.

gundo, dentro de cada gobierno hablaron muchos individuos distintos, cada uno con sus propias perspectivas y sus propias prioridades. Por ejemplo, el viernes 26 de octubre, el secretario de prensa del departamento de Estado, Lincoln White, fue más allá de la posición de la Casa Blanca, enfatizando a los periodistas un pasaje en el discurso presidencial del lunes por la noche, donde se advertía que de continuarse con la construcción de las bases, "ciertas acciones futuras quedarían justificadas". Este énfasis hizo que la ira presidencial cayera sobre la cabeza de White.¹⁷²

Para reducir el ruido del contexto, Kennedy y Khrushchev buscaron y utilizaron una "línea caliente", segura y privada. El presidente y el premier se enviaron varios mensajes a través de RFK y Dobrynin.¹⁷³ Este canal de comunicación fue crítico durante los últimos días de la crisis.

Cuarto, lo que muchos funcionarios del gobierno estadounidense consideraron un "corrimiento en la Casa Blanca", subrayó las diferencias de perspectiva existentes entre el presidente y sus funcionarios. Durante la segunda semana hubo que encarar ciertos cursos de acción, y la Casa Blanca comenzó a cambiar su enfoque. El presidente en particular, pero también otros que asumieron su perspectiva, imaginaron una serie sucesiva de instancias que, en sólo cinco pasos, podría desembocar en una guerra nuclear mayúscula. Por ejemplo: 1) los Estados Unidos atacan los misiles soviéticos instalados en Cuba; 2) la Unión Soviética ataca los misiles estadounidenses instalados en Turquía e Italia; 3) la OTAN ataca las bases desde las cuales se lanzó el ataque a Turquía e Italia; 4) los soviéticos, temiendo un ataque norteamericano, lanzan sus ICBM y sus bombarderos contra los Estados Unidos; 5) los Estados Unidos diezman la Unión Soviética. Seguramente, lo que vieron los hizo temblar. Más aún, Kennedy en particular vio hasta qué punto los errores de cálculo, los malentendidos y la inercia propia del proceso, podrían lanzar esa serie por una barranca empinada. Poco antes había leído *The Guns of August*, de Barbara Tuchman, y quedó impactado al aprender cómo los errores de cálculo de los alemanes, rusos, austriacos, franceses y británicos precipitó a todos a la guerra.¹⁷⁴

¹⁷² Sorensen, op. cit., p. 712.

¹⁷³ Robert F. Kennedy (op. cit.) reseña una serie de conversaciones a través de este canal.

¹⁷⁴ Ibíd., p. 62.

Desde la perspectiva de algunos miembros del ExCom y de muchos funcionarios del gobierno pertenecientes a los círculos externos a la Casa Blanca, el miedo expresado por esta última parecía demasiado alarmista. Vista desde los departamentos, "esta preocupación exagerada dispuso a la consideración de acciones imprudentes . . y estimuló dudas innecesarias".¹⁷³ En un informe redactado por uno de los principales departamentos se concluía: "En la medida que los Estados Unidos podían encontrar una salida sin invocar a las armas nucleares, el peso de la elección recaía enteramente sobre los soviéticos".¹⁷⁴ En su forma más extrema, la visión de la crisis que tuvieron los funcionarios estuvo simbolizada por las reacciones de un civil perteneciente al departamento de Defensa que al enterarse que los barcos rusos se detenían antes de cruzar el bloqueo exclamó: "¡Dios! Alguien debería echar al que les está ordenando hacer eso".

Aunque sea difícil creer que el presidente realmente creyera que las posibilidades de una guerra eran uno a tres, es fácil ver que tenía buenas razones para sentir serios temores. Comprendía la fragilidad de su propio gobierno. Intentó esforzadamente contrarrestar las disfuncionalidades, pero era consciente de que ciertos malentendidos, fallas en la comunicación y errores de juicio eran inevitables. Y aunque fuera capaz de ejercer un control completo sobre su propia maquinaria: ¿cómo se las arreglaría su "compañero de juego"? Atendiendo al modo en que los bastardos del Kremlin se estaban embarcando en esta aventura, el presidente sintió, a la vez, la imposibilidad y la necesidad de que las dos maquinarias interactuaran de manera deliberada y controlada.

El "Arreglo"

La mayoría de los analistas ha utilizado el bloqueo como una pieza central para sus explicaciones acerca de la remoción de los misiles soviéticos. El mismo señaló la afirmación decidida de los intereses vitales estadounidenses y el firme compromiso de eliminar los misiles. En ese contexto, los soviéticos sólo tenían una elección. Sin embargo, hay analistas que rechazan esta línea explicativa, señalando que el bloqueo no fue la causa

¹⁷³ De acuerdo a un *post-mortem* de la crisis, escrito por Walt Rostow y Paul Nitze, y citado por Weintal y Bartlett, op. cit., pp. 54 y ss.

¹⁷⁴ Ibíd.

de la remoción. Sólo cuando los Estados Unidos dieron otro paso, lanzando un ultimatum que puso al Kremlin ante la opción de remover los misiles o de tener a los Estados Unidos encargándose de hacerlo, Khrushchev anunció la remoción. Pero al menos hay un analista que afirmó que la cuestión es aún más complicada. Es cierto que los soviéticos retiraron los misiles después del ultimatum, pero en un punto en el que el presidente comenzó a vacilar (algo que estaría evidenciado por la orden de retirar los misiles estadounidenses de Turquía). Desde nuestra perspectiva, esta información puede combinarse a través de una interpretación más fructífera y reveladora.

Anunciada en el discurso presidencial del lunes, la cuarentena comenzó el miércoles a las 10 A.M. Hacia la tarde del jueves, la mayoría de los miembros del ExCom vieron que el bloqueo no era eficaz: si bien impedía que los embarques de misiles soviéticos llegaran a Cuba, la construcción de los misiles que ya estaban en la isla avanzaba a toda velocidad. Entonces se enfrentaron con la necesidad de dar otro paso. El consenso acerca del bloqueo se había construido sobre la base de que, si fracasaba, los Estados Unidos encararían una acción de fuerza, asaco el ataque aéreo. Como la "lenta agonía" —para utilizar la frase con la que Bundy aludiera al bloqueo— se hacía insostenible, los defensores de la acción militar presionaron con sus argumentos.¹⁷⁵ Se sugirieron otros pasos, por ejemplo agregar petróleo, naftas y lubricantes (POL) a la cuarentena. El equipo que originalmente defendiera el bloqueo, y entre ellos especialmente el presidente, buscó una opción que evitara la variante del ataque aéreo. Sin embargo, como recuerda RFK:

crecía la sensación de que esta mano no era nuestra y que la confrontación militar directa entre los dos poderes nucleares era inevitable. "Halcones" y "palomas" sintieron que nuestra combinación de fuerza limitada y esfuerzos diplomáticos no había tenido éxito. Si los rusos continuaban sin quebrarse y seguían adelante con el desarrollo de su fuerza misilística la fuerza militar sería la única alternativa.¹⁷⁶

A raíz de las crecientes presiones internas, se acordó que el próximo paso no podía demorarse más de uno o dos días.

¹⁷⁵ Sorensen, op. cit., p. 711; véase también Hillsman, op. cit., p. 206.

¹⁷⁶ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 83.

En la reunión del viernes por la mañana, el presidente ordenó al departamento de Estado que preparara los planes para la formación de un gobierno civil en Cuba, que se establecería luego de la invasión y ocupación. Se autorizó a Don Wilson de la USIA a imprimir cinco millones de volantes en español, explicando por qué los Estados Unidos se habían visto obligados a atacar a Cuba. Asimismo, se procedió a reunir los nombres de todos los doctores cubanos residentes en el área de Miami, para convocarlos en caso que fuera necesario. En el ExCom las discusiones se centraron en los daños que podrían sufrir los Estados Unidos, si tuvieran que encarar la invasión. El presidente dijo: "Tenemos que tener en cuenta que, si los invadimos, al llegar a las bases y luego de sangrientos combates, es posible que nos estén aguardando para repelernos; asimismo, es factible que al comienzo mismo de las hostilidades, ellos disparen los misiles".¹⁷

Pero el viernes a la tarde llegaron buenas noticias. A las 13.30, John Scali, el corresponsal de ABC ante el departamento de Estado, "un hombre que en las más altas esferas del gobierno estadounidense estaba reputado como un periodista sumamente confiable, recibió un llamado telefónico urgente de Alexander Fromin, funcionario de la embajada soviética a cargo de la KGB en Washington".¹⁸ En una reunión concertada rápidamente, Fromin le transmitió a Scali una propuesta concreta para resolver la crisis: 1) La Unión Soviética aceptaría desmantelar y retirar los misiles ofensivos de Cuba. 2) Permitiría que la ONU se hiciera cargo de la inspección y supervisión de ese proceso. 3) El gobierno soviético se comprometería a no introducir nunca más misiles en Cuba. 4) A cambio de ello los Estados Unidos deberían comprometerse públicamente a no invadir Cuba".¹⁹ Luego de transmitirle la propuesta en cuestión, le pidió a Scali que averiguara de inmediato, entre sus "amigos del más alto nivel dentro del departamento de Estado", cómo reaccionaría el gobierno estadounidense ante ella. Scali se entrevistó con Roger Hilsman, director del Cuerpo de Inteligencia e Investigación del departamento de Estado, quien lo condujo ante Rusk.

Aunque los canales no fueron los ortodoxos, Rusk recibió seriamente la propuesta de Fromin. La cabeza de la KGB, al-

¹⁷ Ibid., p. 85.

¹⁸ Sobre este episodio véase Hilsman, op. cit., pp. 217 y ss.

¹⁹ Ibid.

guien que tenía comunicación directa con el Kremlin, no encarría algo así si no estuviera seguro.²⁰ Rusk escribió una breve nota, la sometió a la consideración de la Casa Blanca, y se la pasó luego a Scali. La nota decía: "Tengo razones para creer que el gobierno de los Estados Unidos ve posibilidades reales y supone que los representantes de ambos países destacados en Nueva York pueden reunirse para tratar este asunto con U Thant y entre sí. Sin embargo, considero que debe actuarse con suma rapidez".²¹ Luego, mientras estrechaba la mano a Scali y se la movía rítmicamente, le enfatizó que había poco, muy poco tiempo, no más de dos días.²² Inmediatamente, Scali llevó el mensaje a Fromin, quien le aseguró que lo enviaría sin dilación a los más altos niveles del Kremlin.

Alrededor de las 6 P.M. llegó la famosa "carta secreta del viernes", enviada por Khrushchev. Si bien hay comentarios que la hacen aparecer como la viva expresión de "un hombre realmente atemorizado", esas apreciaciones son erróneas.²³ Se trató de una carta muy personal; que contenía las marcas inconfundibles de la propia redacción de Khrushchev, larga, por momentos desorientada y ciertamente emotiva. Pero, como dice RFK, "no fue algo incoherente y el elemento emotivo se relacionaba con la muerte, la destrucción y la anarquía que una guerra nuclear podía acarrear a su gente y a la humanidad toda. Eso, lo repetía una y otra vez de distintas maneras, debe evitarse".²⁴ Aunque todavía no sea posible acceder a ella, es de tal importancia que vale la pena tratar de reconstruirla. El texto que consignamos a continuación reproduce algunas citas y párrafos provenientes de fuentes públicas.²⁵

Ha llegado el momento, decía Khrushchev, de elevarse por encima de "las pasiones mezquinas" y detener esta tendencia a la guerra antes que sea demasiado tarde. Acaso en algunos países las elecciones puedan parecer algo importante, pero son cosas pasajeras. "Si estalla la guerra, no habrá poder capaz de detenerla, pues tal es la lógica de la guerra. He participado en dos guerras y sé que la guerra

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p. 218.

²² Ibid.

²³ Abel, op. cit., p. 178.

²⁴ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 86.

²⁵ Esta reconstrucción se basa en Robert F. Kennedy, ibid., pp. 86-90, y Abel, op. cit., pp. 178 y ss.

concluye luego de haber devastado ciudades y villas, sembrando por doquier la muerte y la destrucción". Era obvio que él y Kennedy no podían ponerse de acuerdo con respecto al significado de los misiles en Cuba. Kennedy se equivocaba al considerarlos misiles ofensivos. Sin embargo, no había necesidad de disputar acerca de definiciones. Está claro que jamás sería capaz de persuadirlo de que los misiles instalados en Cuba eran armas defensivas. Siendo un "hombre militar", el presidente debería entender que la sola presencia de misiles, aunque fueran en gran número y de diversos rangos y poder explosivo, no bastaba para encarar un ataque. Los misiles sólo son medios de exterminio. Para atacar se necesitan tropas. Si no están respaldados por tropas, los misiles —aunque transporten cargas nucleares de cien megatonnes— no pueden ser ofensivos. Los Estados Unidos no deberían preocuparse por los misiles en Cuba; nunca se los utilizaría para atacar a ese país y sólo estaban allí con propósitos defensivos.

Puede usted estar tranquilo con respecto a eso, tenemos la mente clara y sabemos perfectamente que si los atacamos, ustedes responderían de la misma manera. Pero ustedes también recibirán la misma respuesta si se alzan contra nosotros. Pienso que usted lo entiende bien... Esto indica que somos gente normal, que entendemos y evaluamos la situación de manera correcta. Por consiguiente, ¿cómo encararíamos las acciones incorrectas que usted nos atribuye? Sólo los lunáticos o los suicidas, sólo personas que quieren hacer perecer al mundo entero antes de morirse ellos mismos, podrían hacer eso.

"Buscamos algo totalmente distinto... no destruir su país... sino, a pesar de nuestras diferencias ideológicas, competir pacíficamente, sin usar medios militares".

Carece de sentido, dijo, que intercepten los barcos que enviamos a Cuba, pues ellos no llevan armas.

Las armas necesarias para defender la isla ya están allí. El no pretendería persuadirlo de que la Unión Soviética no había embarcado armas a Cuba. De ninguna manera. Se han enviado armas soviéticas a Cuba, pero ya hace mucho que han llegado a destino.

¿Por qué los rusos habían enviado armas a Cuba? Khrushchev dijo que sería franco. Fue porque hubo un desembarco en Bahía de los Cochinos. Cuba había sido atacada y mu-

chos cubanos habían perdido la vida. Ya le había mencionado esto a Kennedy en junio del año 1961, durante la reunión de Viena. En esa oportunidad, el presidente le había dicho que el desembarco de Bahía de los Cochinos había sido un error. Khrushchev había aceptado su explicación. El presidente le había dicho que no todos los jefes de Estado están preparados para reconocer sus errores. Khrushchev honró esa franqueza. Los líderes soviéticos también eran valientes. También ellos habían reconocido los errores del pasado —los errores de Stalin—; no sólo eso, sino que los habían condenado duramente.

El presidente hacía bien en preocuparse por la paz y el bienestar del pueblo norteamericano. El premier del Consejo de Ministros soviético también se preocupaba por el suyo. Ambos debían estar mutuamente comprometidos en salvaguardar la paz, pues la guerra en las condiciones modernas podría ser una guerra mundial, una catástrofe para la humanidad.

"Si existiera la seguridad de que el presidente de los Estados Unidos no participará de un ataque a Cuba y de que el bloqueo quedará sin efecto, la cuestión acerca de la remoción o la destrucción de las bases misilísticas instaladas en Cuba sería completamente distinta. Los armamentos sólo acarrean desastres. Cuando se los acumula, se daña la economía, y si se los usa, se destruye al pueblo de ambos bandos. Por consiguiente, sólo un enajenado podría creer que los armamentos son el principal medio de vida social. No, son una pérdida forzosa de las energías humanas y sólo sirven para la destrucción del hombre mismo. Si los pueblos no muestran ser sabios, terminarán chocando, como moles ciegas, y comenzará la extinción reciproca".

Esta es mi propuesta, dijo. No más armamentos a Cuba y retiro o destrucción de los que ya existen en la isla; de su parte, retiro del bloqueo y compromiso de no invadir Cuba. No detenga, con acciones que serían propias de piratas, los barcos rusos. "Si no ha perdido el control y puede considerar con serenidad adónde podría llevarnos esto, sabrá entonces, señor presidente, que no debemos tirar de la cuerda en la que usted ha atado el nudo de la guerra, pues cuanto más tiremos, más apretado será el nudo. Y llegará un momento en que el nudo estará tan apretado que ni siquiera el que loató tendrá la fuerza para desatarlo, y

"nosotros".¹⁹² En la mesa de conferencias, las dudas alimentaban a las dudas. Hasta el soviétopologo del ExCom, Llewellyn Thompson —cuya lectura de los movimientos soviéticos había, hasta entonces, impresionado al resto del grupo— se mostraba desconcertado.¹⁹³ Indudablemente, los miembros del Presidium tenían diferencias sustanciales pero no estaba claro cuál era el carácter de las mismas.¹⁹⁴

La confusión incentivaba la tensión —y hubo nuevas fuentes de confusión que vinieron a sumarse a las anteriores. Primero, McCone informó que: "Un barco soviético se ha separado de la flota y se dirige a Cuba".¹⁹⁵ Acaso los soviéticos intentaban poner a prueba el rigor de la cuarentena. O acaso planeaban provocar un incidente. Segundo, un informe de inteligencia indicaba que la construcción de las bases progresaba a toda velocidad: que los trabajos se continuaban sin interrupción, incluso, durante la noche.¹⁹⁶ Más aún, ese informe indicaba que las tareas estaban especialmente aplicadas a "las instalaciones permanentes de los bunkers destinados al almacenamiento de las cargas nucleares y a las barracas para las tropas".¹⁹⁷ Quizás las dos cartas constituyeran una estratagema para ganar tiempo, mientras los misiles se hacían operables. Tercero, y esto era lo más preocupante, los SAM soviéticos habían derribado un U-2 de reconocimiento sobre territorio cubano. La red Sam estaba en operaciones y los soviéticos estaban decididos a usarla.

Los soviéticos habían disparado el primer tiro, ocasionando la primera víctima de la crisis. El ExCom no podía seguir retrasando el uso de la fuerza militar. La conclusión parecía inevitable. Durante los primeros días de esa semana, se había de-

¹⁹² Robert F. Kennedy, op. cit., p. 96.

¹⁹³ Abel, op. cit., p. 188.

¹⁹⁴ Para considerar ciertas evidencias sobre estas diferencias véase el análisis de Roman Kolkowitz sobre las diferencias entre los principales periódicos soviéticos, *Conflicts in Soviet Party-Military Relations: 1962-63*, RM-3760-PR, Rand Corporation, 1963, pp. 9 y ss. El 28 de octubre del año 1962, un número del *Izvestia* presentaba en primera página un anuncio de una carta de Khrushchev al presidente proponiéndole una negociación entre las bases cubanas y turcas; pero un comentario interior decía: "En Estados Unidos hay quienes especulan con la posibilidad de que se podría negar a Cuba el intento de repeler una agresión norteamericana, a cambio de 'abandonar' ciertas bases norteamericanas cercanas al territorio ruso... tales 'propuestas', si podemos llamarlas así, sólo sirven para poner de manifiesto la conciencia sucia de sus autores".

¹⁹⁵ Hilsman, op. cit., p. 220.

¹⁹⁶ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 94.

¹⁹⁷ Sorensen, op. cit., p. 713.

cido que si un U-2 resultaba derribado, los Estados Unidos, en represalia, atacarían una base SAM. Y si un segundo U-2 era atacado, la represalia estaría dirigida a la destrucción de todas las bases.¹⁹⁸ La Fuerza Aérea ya tenía un plan preparado y estaba lista para concretarlo. En el ExCom existía un "acuerdo casi unánime de comenzar la operación la mañana siguiente".¹⁹⁹

Entonces, en el momento mismo de la implementación, el presidente comenzó a dudar. "No es el primer paso el que me preocupa", dijo, "sino la escalada que lleva a ambos lados a dar un cuarto y un quinto paso —y no llegaremos al sexto, porque no habrá nadie para darlo. Debemos tener presente que nos estamos embarcando en un curso de acción muy azaroso".²⁰⁰ Enfrentando duros desacuerdos y para la frustración de muchos miembros del grupo, Kennedy cambió la decisión inicial, retrasando la opción un día más.²⁰¹ Acaso el avión tuvo un accidente, llegó a sugerir; debemos revisar cuidadosamente las consecuencias de los diversos cursos de acción. Incluso, llegó a pedir que se suspendieran "los vuelos de reconocimiento con descargas luminosas programados para esa noche... pues las mismas pueden aparecer como descargas aire-tierra lanzadas desde nuestros aviones".²⁰² En el Pentágono, especialmente en la oficina del jefe de la Fuerza Aérea en el Estado Mayor Conjunto, la orden de suspensión fue recibida con incredulidad.

Los soviéticos habían subido la apuesta. ¿Qué pasaba con Kennedy, se estaba retirando o estudiaba acaso la mano? En el gobierno, y en la mesa, las sospechas y las tensiones subían constantemente. Y todavía estaba pendiente la cuestión de una respuesta a las dos propuestas soviéticas. "Nuestro pequeño grupo, sentado alrededor de la mesa del gabinete en sesión continua ese sábado", escribe Sorensen, "sentía la guerra nuclear más cerca que nunca. Si el barco soviético continuaba avanzando, si los SAM continuaban disparando, si las cuadrillas continuaban construyendo las bases y si Khrushchev continuaba insistiendo en hacer las concesiones poniéndonos, al mismo tiempo, un revólver en la cabeza, entonces —creíamos— los soviéticos querían la guerra, y la guerra sería inevitable".²⁰³

Cuando la discusión se focalizó en la respuesta, Robert

¹⁹⁸ Ibíd.; véase también Hilsman, op. cit., p. 220.

¹⁹⁹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 98.

²⁰⁰ Ibíd.

²⁰¹ Ibíd., pp. 98-101.

²⁰² Sorensen, op. cit., p. 713.

²⁰³ Ibíd.

entonces será necesario cortarlo; no es necesario que le explique lo que esto significa, pues usted conoce perfectamente cuán terribles son las fuerzas que poseen nuestros países. En consecuencia, si no hay intención de apretar ese nudo, llevando al orbe mundial a la catástrofe de la guerra termonuclear, dejémonos de tirar de los extremos de la cuerda y adoptemos las medidas para desatar el nudo. De nuestra parte, estamos listos para hacerlo".

Considerados en serie, el sondeo de Fromin y la carta de Khrushchev apuntarían a un arreglo: 1) La Unión Soviética se comprometería a retirar los misiles de Cuba, bajo observación de la ONU; 2) Los Estados Unidos levantarían la cuarentena y se comprometerían a no invadir Cuba. Aunque Acheson predijo que los soviéticos no llegarían nunca a acordar algo así, si esos eran los términos, nadie en el gobierno estadounidense podía oponerse a ellos.¹⁴⁸ Se encendió a un grupo del Cuerpo de Inteligencia e Investigación del departamento de Estado para que, durante la noche, preparara un análisis de la propuesta de Fromin y de la carta de Khrushchev —especialmente para detectar si había alguna "trampa"—, que debía estar listo para la reunión del ExCom del sábado por la mañana. Robert Kennedy comenta:

esa noche, mientras viajaba de vuelta a casa desde el departamento de Estado, experimenté un ligero optimismo. La carta, con toda su retórica, sentaba acaso los principios de algún reacomodamiento, de algún acuerdo... Ese optimismo se vio reforzado porque, al despedirme del presidente, percibí que también él, por primera vez, tenía esperanzas de que nuestros esfuerzos tendrían éxito.¹⁴⁹

Pero el sábado fue distinto. La mayoría de los participantes lo recuerdan como el "día más negro de la crisis", aunque no hay acuerdo respecto a las razones de esa apreciación. El ExCom se reunió a las 10 A.M. Hacia las 10:17 las esperanzas de Robert Kennedy empezaron a tambalear. Los noticieros comentaban

¹⁴⁸ Abel, op. cit., p. 182. Según Abel, Acheson argumentó que "estábamos demasiado ansiosos por liquidar este asunto. Pero, mientras tensámos la espada sobre la cabeza de Khrushchev, podríamos haber ensayado distintas variantes".

¹⁴⁹ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 91.

una nueva carta de Khrushchev, propalada por Radio Moscú. En contraste con la carta del viernes, ésta era más formal, mostrando los signos de constituir un documento que había sido aprobado por un considerable número de funcionarios antes de ser despachado desde la oficina de Relaciones Exteriores. Las diferencias en el contenido oscurecían el contraste entre ambos estilos. Esta carta cambiaba los términos del arreglo: se reclamaba que los misiles norteamericanos instalados en Turquía compensaran el precio del retiro de los misiles rusos de Cuba.

Usted está preocupado por Cuba. Uno podría pensar que es porque la isla está a noventa millas de las costas estadounidenses. Pero también Turquía está cerca nuestro. Nuestros centinelas hacen sus rondas y se observan mutuamente. ¿Cree usted que tiene derecho a demandar seguridad para su país, a reclamar que se retiren esas armas que usted califica como ofensivas, y negar al mismo tiempo ese derecho a nosotros?

Usted ha instalado armas devastadoras, calificadas por usted mismo como ofensivas, en Turquía: literalmente junto a nuestras fronteras. Nuestras posibilidades militares están parejas, pero las relaciones desiguales que mantienen nuestros países no lo demuestran...

Le hago pues esta propuesta: aceptamos retirar de Cuba esos misiles que usted considera ofensivos. Aceptamos hacerlo y aceptamos contraer este compromiso en el seno de la ONU. Pero teniendo en cuenta la ansiedad y preocupación del Estado soviético, sus delegados deberán comprometerse a retirar los misiles de Turquía.¹⁵⁰

¿Cuál era el significado de esta nueva propuesta? Acaso los miembros del Presidium habían prevalecido sobre Khrushchev? Quizá otros miembros de ese organismo, estimulados por lo que los periódicos de Washington y Londres consideraban un intercambio, forzaron a Khrushchev a subir la apuesta.¹⁵¹ "El cambio en el lenguaje y el tenor de las cartas de Khrushchev indicaba la confusión reinante en la Unión Soviética", relata Robert Kennedy, "pero la confusión también reinaba entre

¹⁵⁰ Departamento de Estado estadounidense, *Bulletin*, Vol. 47, N° 1220, 12 de noviembre del año 1962, pp. 741-43.

¹⁵¹ Abel, op. cit., pp. 188-89.

Kennedy indicó que la segunda propuesta soviética —los misiles de Cuba por los misiles de Turquía— “no era irrazonable y no suponía una pérdida para los Estados Unidos o para nuestros aliados en la OTAN”.²⁰ Más aún, ya se había considerado que los misiles Júpiter instalados en Turquía eran obsoletos, y el presidente había ordenado en dos oportunidades su remoción. En la primavera del año 1962, a instancias del mismo, Rusk planteó la cuestión al ministro de Relaciones Exteriores turco, escuchó sus sordas objeciones y dejó el asunto de lado. Para el secretario de Estado, la remoción de unos misiles obsoletos no justificaba entrar en problemas con el gobierno turco. El presidente había planteado por segunda vez la cuestión, en esa oportunidad a Bell, subsecretario de Estado, haciéndole saber que quería que los misiles fueran retirados, aunque la decisión tuviera algún costo político. Pero, una vez más, los delegados del departamento de Estado chocaron con la intransigencia de los turcos y decidieron que la cuestión no podía constituirse en una fuente de descontentos para Turquía y para la OTAN. Ahora Kennedy se veía forzado a enfrentar el asunto de los misiles turcos una vez más, bajo la presión de la Unión Soviética. RFK consigna que “el presidente estaba furioso”.²¹

¿Podían los Estados Unidos retirar los misiles de Turquía bajo las amenazas soviéticas? No. Rusk y Bell argumentaron que tal intercambio “socavaría la confianza de los aliados en la paz labra empeñada por Norteamérica”.²² Thompson advirtió que “los rusos podrían interpretar la aceptación presidencial como una prueba de debilidad”.²³ Sorensen reseña que “el presidente no tenía intención de retroceder, destruyendo la Alianza”.²⁴ El propio Kennedy había objetado la semana anterior la sugerición propuesta por Stevenson acerca de un intercambio, diciendo que no haría “concesiones que pudieran quebrar la Alianza y confirmar las sospechas europeas de que somos capaces de sacrificar su seguridad para proteger nuestros intereses en un área que no nos concierne”.²⁵ Harold MacMillan recuerda que respaldó la decisión “más difícil que encaró el presidente... rechazar, contra el consejo de los amigos más débiles, en Norteamérica y en otras partes del mundo, la posibilidad de negociar

²⁰ Robert F. Kennedy, op. cit., p. 94.

²¹ Ibid., p. 95.

²² Abel, op. cit., p. 189.

²³ Ibid.

²⁴ Sorensen, op. cit., p. 714.

²⁵ Ibid., p. 696.

con la seguridad del mundo occidental, concertando con las tentadoras propuestas rusas y mostrando un movimiento de acomodación a expensas de los aliados”.²⁶ En consecuencia, se transmitió una respuesta de la Casa Blanca, rechazando los términos de la carta soviética del día sábado y haciendo referencia a la existencia de “propuestas inconsistentes y conflictivas que comprometen la seguridad de las naciones fuera del hemisferio occidental”.²⁷

Con todo, las perplejidades subsistían: ¿Cómo responderían los Estados Unidos? Tratando de idear una respuesta, “la fatiga y los desacuerdos acerca del curso de acción correcto causaron más tensiones e irritaciones que las habituales”.²⁸ El Estado Mayor Conjunto se sumó a la reunión para proponer una solución: un ataque aéreo el lunes y, a continuación, una invasión. Robert Kennedy consigna sus razonamientos: ellos siempre habían considerado que el bloqueo “era un curso de acción demasiado débil y que, los pasos militares eran los únicos que la Unión Soviética sería capaz de entender. No los sorprendía que con el uso limitado de la fuerza no se hubiera obtenido nada, pues era exactamente lo que habían adelantado que ocurriría”.²⁹ El presidente se contuvo.

En un momento dado de las deliberaciones, el presidente inquirió cuáles serían las consecuencias de la opción que aparecía como la más probable: un ataque aéreo o la invasión a Cuba. ¿Qué ocurriría entonces, preguntó, en Berlín o en Turquía? “Si atacamos Cuba, y los rusos nos responden con un ataque a Turquía, dispararemos, deberemos disparar, los misiles que tenemos instalados allí?”³⁰ Entonces, ordenó que se desconectaran esos misiles.³¹ Para algunos miembros del grupo, fue el peor momento del día.

Temprano en la tarde, Rusk y Ball, con la ayuda de Thompson, redactaron el borrador de una nota de Kennedy a Khrushchev, rechazando el intercambio propuesto y reclamando que se detuviera el trabajo en las bases misilísticas de Cuba. Robert

²⁶ Harold MacMillan, “Introducción” a Robert F. Kennedy, op. cit., p. 19.

²⁷ Departamento de Estado estadounidense, *Bulletin*, Vol. 47, N° 1220, 12 de noviembre del año 1962, p. 741. El comunicado de prensa lanzado por la Casa Blanca es de fecha 27 de octubre del año 1962.

²⁸ Sorensen, op. cit., p. 714.

²⁹ Robert F. Kennedy, op. cit., pp. 96, 97.

³⁰ Ibid., p. 98.

³¹ Ibid.

Kennedy manifestó un fuerte desacuerdo tanto con el contenido como con el tenor de dicho borrador.²¹⁶ En medio de la desesperación, concibió un movimiento diplomático extraordinario, designado luego bajo el rótulo "la tríquifiuela de Trollop", siguiendo a una escena recurrente en los escritos del novelista victoriano Anthony Trollop, en la cual un novio ansioso toma un gesto imprudente de su amada —por ejemplo, un roce de su mano— como una excusa para aceptar una propuesta de matrimonio. Los Estados Unidos debían ignorar la segunda carta, responder a los términos de la primera carta, reforzada por el sondeo de Fromin, y proponer lo siguiente: Norteamérica se comprometería a no invadir Cuba, a cambio de la remoción de los misiles soviéticos de la isla. Como consigna Robert Kennedy:

Hubo argumentos en favor y en contra. Hubo fuertes desacuerdos. Todos estábamos tensos; algunos próximos al agotamiento; cada uno de nosotros sentía el peso de las preocupaciones y anhelos... Cuando ya nos resultaba casi imposible comunicarnos, él (el presidente) sugirió con cierta exasperación que —ya que yo no consideraba satisfactorios los diversos esfuerzos realizados por el departamento de Estado— Ted Sorensen y yo abandonáramos la reunión y fuéramos a su oficina a preparar una respuesta alternativa.²¹⁷

Robert Kennedy y Sorensen se retiraron, escribieron una respuesta aceptando la primera "oferta" de Khrushchev y la presentaron al grupo. Luego de ciertas correcciones menores, el grupo siguió las directivas del presidente y la aceptó. Estos son los puntos esenciales de dicha carta:

Lo primero que hay que hacer... es encarar tanto el cese de los trabajos en las bases de misiles ofensivos en Cuba, como la puesta fuera de operaciones de todos los sistemas de armamentos ofensivos, a partir de acuerdos efectivos, en el seno de las Naciones Unidas...

Como entiendo su carta, los elementos claves de sus propuestas —que, hasta donde los comprendo, me parecen aceptables— son los siguientes:

1. Usted acepta retirar esos sistemas de Cuba bajo la

²¹⁶ Ibid., pp. 101-02.

²¹⁷ Ibid., p. 102.

apropiada observación y supervisión de las Naciones Unidas; y asegura, con las correspondientes garantías, que suspenderá su futura introducción en Cuba.

2. Por nuestra parte, nos comprometemos —estableciendo los acuerdos necesarios, en el seno de las Naciones Unidas, que aseguren la puesta en práctica y el mantenimiento de esos compromisos— a) a levantar rápidamente las medidas de cuarentena actualmente en vigencia y b) a asegurar que no se encarárá una invasión a Cuba.²¹⁸

Para asegurarse de que Khrushchev entendería bien el mensaje, el presidente instruyó en privado a Robert Kennedy para que le diera una copia de la carta a Dobrynin, con una fuerte advertencia. De acuerdo a la descripción de Sorensen, Robert Kennedy le advirtió a Dobrynin que "el punto de escalada está al alcance de la mano; los Estados Unidos pueden avanzar hacia la paz y el desarme, o hacia una acción de represalia fuerte y desmesurada... si el presidente no recibe información inmediata que indique que los misiles serán retirados".²¹⁹ En consecuencia, se ponía a Khrushchev ante la disyuntiva de aceptar los términos del arreglo original o ver a sus misiles destruidos por un ataque estadounidense. El tiempo que tenía para forjarse una idea clara y hacer que los miembros de su propio gobierno la respaldaran era muy corto.

Dada la perspectiva del presidente, y atendiendo a su problema particular (lograr el retiro de los misiles rusos sin desembocar en una guerra), este ultimátum es desconcertante; especialmente a la luz de su previa inclinación a postergar una acción de fuerza. Uno puede entender que los representantes del departamento de Estado, que habían fracasado en las negociaciones con Turquía, estuvieran persuadidos de que un arreglo acarrearía divisiones en la OTAN. Pero el presidente ya había manifestado su voluntad de pagar tal precio, pues muchos europeos interpretarían la puesta fuera de operación de los misiles turcos como el primer paso de un arreglo, independientemente de lo que expresaran públicamente los Estados Unidos. ¿Por qué su

²¹⁸ Departamento de Estado estadounidense, *Bulletin*, Vol. 47, N° 1220, 12 de noviembre del año 1962, p. 743. El comunicado de prensa lanzado por la Casa Blanca es de fecha 27 de octubre del año 1962.

²¹⁹ Sorensen, op. cit., p. 715. La reseña de dicho autor sobre las advertencias de Robert Kennedy utiliza citas de un discurso dado por éste en Columbia, Carolina del Sur; véase *The New York Times*, 26 de abril del año 1963.

preocupación por lo que la remoción de los misiles en Turquía podía significar para los aliados de la OTAN venía ahora a prevalecer sobre su interés en acercarle a Khrushchev una variante aceptable, que alejara el peligro de la guerra?

Si se tratara de una negociación donde una de las naciones debía ganar y la otra debía perder, los Estados Unidos no podían responder a la carta del viernes, rechazar los términos de la carta del sábado, y ofrecer posteriormente un arreglo privado aparte. Esto manifestaría una debilidad que estimularía a los soviéticos a pedir más. Pero la conducta anterior de ambos líderes sugería la existencia de cierto compañerismo. Kennedy había prestado considerable atención al problema de Khrushchev. Ahora éste parecía reclamar que se le diera la oportunidad de retirarse, sin que esto acarreara humillaciones para su propio gobierno.

Desde la perspectiva presidencial, la aceptación de un caramelo privado, para balancear el garrotazo público, parecería tentadora. El presidente no debía ser visto aceptando el arreglo del sábado. Más aún, los acuerdos deberían establecerse a espaldas de la mayor parte de los miembros del ExCom, ni qué decir del resto del gobierno o del público más amplio. Entonces (podría especularse) envió a RFK para que se entrevistara con Dobrynin.

Esa especulación tuvo precisamente el carácter de tal cuando se la formuló por primera vez. Si RFK no hubiera escrito sus memorias, la misma hubiera permanecido en el terreno de las fantasías. Pero una lectura cuidadosa de *Trece Días*, descubre importantes evidencias que vienen a confirmarla. Robert Kennedy reseñó su visita a Dobrynin con considerable detalle —incluyendo en ella sus discusiones acerca de los misiles en Turquía.*

* Las memorias atribuidas a Khrushchev, *Khrushchev Remembers* (Boston, 1970), contienen un relato interesante y algo fantasioso de la reunión entre RFK y Dobrynin. "El clímax llegó luego de 5 o 6 días, cuando nuestro embajador en Washington, Anatoly Dobrynin, informó que el hermano del presidente, Robert Kennedy, había venido a verlo. El informe de Dobrynin fue aproximadamente el que sigue: 'Robert Kennedy parecía exhausto. Se le veía en los ojos que no dormía desde hacía días. El mismo dijo que hacía 6 días que no volvían a sus casas. El presidente está en una grave situación, dijo Robert Kennedy, y no sabe cómo salir de ella. Estamos bajo enormes presiones. De hecho, nuestros militares nos piden para que usemos la fuerza contra Cuba... Queremos preguntarle, señor Dobrynin, si puede transmitir un mensaje del presidente Kennedy al premier Khrushchev a través de canales no-oficiales. El presidente Ken-

¿Puede considerarse que este intercambio privado constituyó un "arreglo"? Había límites por encima y por debajo que no podían moverse. En principio, no podía haber "arreglo". Para decirlo claramente: los misiles rusos debían ser retirados —sin condiciones. Por otro lado, no hay ninguna duda que el presidente había reclamado un año antes que se retiraran los misiles de Turquía. Nada había cambiado. Y se le podía asegurar a Khrushchev que los Estados Unidos retirarían esos misiles poco después de superada la crisis. En las palabras de RFK:

Dijo que no podía haber *quid pro quo* o arreglo alguno bajo esta clase de amenazas y presiones, y que en definitiva era una decisión que estaba en manos de la OTAN. Sin embargo, dije hace mucho que el presidente Kennedy está ansioso por retirar esos misiles de Turquía y de Italia. Tiempo atrás, había ordenado su remoción y creíamos que, poco después de superada la crisis, los misiles serían retirados.²³

La instalación soviética de los misiles

No es difícil construir un recuento plausible acerca de las razones por las cuales los soviéticos instalaron misiles en Cuba. Más aún, se diría que es demasiado fácil suministrar una serie de recuentos plausibles y que resulta muy difícil establecer distinciones entre ellos. Pero dado los límites de la información pública soviética al respecto, no es posible tener mucha confianza en el valor de una explicación única.²⁴ Desgraciadamente, son pocos los recuentos que aclaran hasta qué punto constituyen, necesariamente, intentos inciertos y poco firmes. El re-

nedy le implora al premier Khrushchev que acepte su oferta y que tenga en cuenta las peculiaridades del sistema norteamericano. Aunque el presidente esté en contra de comenzar una guerra contra Cuba, una cadena irreversible de hechos puede volverse contra su voluntad. Por eso el presidente apela directamente al premier Khrushchev para que lo ayude a liquidar este conflicto. Si la situación se prolonga mucho más, el presidente no está seguro de que los militares no lo derriben y tomen el poder" (pp. 497-98).

²³ Robert F. Kennedy, op. cit., pp. 108-09. Al amenazar con una acción militar si la construcción de misiles no se detenía, Robert Kennedy parece haber estado aparentando —al menos en cierta medida. Sorensen reseña su opinión, según la cual el presidente no podía encarar de inmediato un ataque aéreo o una invasión (op. cit., pp. 715-16).

²⁴ Este juicio es contrario al que tenían muchos soviéticos; véase Horelick y Rush, op. cit., p. 141.

cuento que proponemos tiene esas características. Con todo, la perspectiva desarrollada tanto en lo referido al bloqueo como a la remoción, nos permite hacer algunas observaciones limitadas, pero confiables, y producir un esbozo que, si bien incierto y especulativo, puede tener cierto valor heurístico.

Advertencia norteamericana y decisión soviética

Ante el descubrimiento de los misiles ofensivos en Cuba, la administración Kennedy reaccionó con "conmociónada incredulidad".²² Ya hemos analizado la reacción personal del presidente: "Si Khrushchev puede encarar esto luego de todas sus protestas y denegaciones, ¿cómo será posible volver a creerle?"²³ Sorensen recuerda cómo razonaba el grupo por entonces: "El hecho que Khrushchev haya cometido tal error de cálculo —al pensar que le sería posible introducir misiles en Cuba— aumenta el peligro de que incurra en nuevos errores".²⁴ Este sentimiento de conmoción, referido a las proporciones que tenía el error de Khrushchev, modeló la lectura que hizo el ExCom de la situación. La cuestión se planteó de la manera siguiente: ¿Qué objetivo puede tener Khrushchev que lo haya empujado a violar la confianza del presidente y a desatender las serias advertencias norteamericanas? La mera ambición no podía justificar un error así. La única hipótesis consistente parecía venir de uno de los grandes políticos de la Guerra Fría: Khrushchev intentaba "una prueba suprema" del coraje de los Estados Unidos (o del presidente).²⁵

Esta interpretación —compartida por la administración y por gran número de analistas que siguieron en este punto el razonamiento de aquélla— no tiene en cuenta las posibles percepciones de la gente de Moscú durante la época en que se tomó la decisión de instalar misiles ofensivos en Cuba.

Consideremos la evidencia disponible. Primero, en la primavera del año 1961, los Estados Unidos invadieron Cuba —de una manera dubitativa, sin estar muy convencidos. Al parecer Khrushchev quedó lleno de perplejidad ante la conducta manifestada por Kennedy en el episodio de Bahía de los Cochinos. Acaso Kennedy diera un paso en falso, o estuviera obrando bajo la presión de otros miembros de su gobierno, al encarar

²² Robert F. Kennedy, op. cit., p. 27.

²³ Schlesinger, op. cit., p. 802.

²⁴ Sorensen, op. cit., p. 681.

²⁵ Para esta línea de razonamiento véase Schlesinger, op. cit., 796.

esa acción militar contra Cuba; pero cuando sobrevino el choque, consideró que Cuba no era lo suficientemente importante como para justificar una acción militar decisiva. Segundo, en el verano del mismo año, el presidente del comité de Relaciones Exteriores del Senado, senador J. William Fulbright —quien, como se sabe, era considerado por Kennedy como un serio candidato al departamento de Estado— dio un discurso en la sala del Senado que parecía invitar a los soviéticos a mover misiles a Cuba.

Con frecuencia se habla de la posibilidad de que los soviéticos instalen bases para misiles y para cazas bombarderos en Cuba. Supongo que estaríamos menos tranquilos si los soviéticos hubieran instalado bases misilísticas en la isla, pero no estoy seguro si nuestra existencia nacional estaría ante un peligro más grande. Tampoco sé si tales bases alterarían sustancialmente el balance de poder mundial. Pero no cabe duda que una acción precipitada de los Estados Unidos con la consiguiente alienación de la mayor parte de América Latina, Asia y África, sí lo haría.²⁶

Tercero, en el otoño del año en cuestión, la administración descubrió que no había "brecha misilística" y anunció públicamente que los Estados Unidos tenían una marcada superioridad en materia de misiles. El programa para desarrollar una sustancial capacidad de contragolpe seguía desarrollándose y varios oficiales, juntamente con una serie de consultores gubernamentales, empezaron a hablar de la necesidad que tenían los soviéticos de desarrollar a su vez una capacidad como la antes mencionada. Muchos norteamericanos parecían sentir que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética estarían más seguros si ambos países tenían esas capacidades.²⁷ Cuarto, los embarques de equipo militar soviético a Cuba habían comenzado hacia mediados del año 1960 y continuaron intermitentemente hasta la época en que se tomó la decisión —sin ninguna seria in-

²⁶ J. William Fulbright, "Algunas Reflexiones sobre Acontecimientos Recientes y Problemas Permanentes", *The Congressional Record*, 29 de junio del año 1961, p. 11704.

²⁷ Los analistas que favorecían el desarrollo de una capacidad de contragolpe de parte de los soviéticos habrían estado en contra del desarrollo de las bases misilísticas cubanas, pues éstas sólo eran aptas para un ataque en el que ellos tomaran la iniciativa. Pero esta distinción, por aquel entonces, no era muy clara en el contexto de la Unión Soviética.

dicación de que esto provocaría alguna acción estadounidense. Por último, hasta la primavera del año 1962 —momento en que debe haberse tomado la decisión que nos ocupa— las manifestaciones de la administración con respecto a los envíos de armas soviéticas a Cuba habían sido muy limitadas.

Sobre la base de estas evidencias, no era difícil pensar, en la primavera del año 1962, que la reacción de la administración Kennedy a los misiles soviéticos en Cuba sería mínima. Si se los instalaba discretamente, evitando posibles oleajes en la política interna norteamericana, la administración reaccionaría con protestas, pero sin acción. Ciertamente, la evidencia disponible no excluye la posibilidad de que los defensores de la decisión soviética sólo hayan tenido en cuenta objetivos tales como la defensa de Cuba o el despliegue de las capacidades estratégicas soviéticas, sin pretender en absoluto poner a prueba la fuerza de los compromisos norteamericanos o la entereza del presidente. En la primavera del año 1962, ¿quién hubiera sido capaz de predecir que Cuba se convertiría en una cuestión decisiva para la campaña electoral, obligando al presidente a establecer la distinción en las armas ofensivas y las defensivas, y empujándolo a comprometerse a actuar en caso de detectarse la existencia de las primeras?

La reacción de la administración ante el movimiento soviético no tuvo en cuenta la diferencia existente entre el clima donde los líderes soviéticos decidieron la instalación de los misiles, y el clima donde los líderes estadounidenses los descubrieron. Con todo, podría aducirse que esa falla no gravitó demasiado; ya que después de que la administración se enteró del despliegue soviético, y después de las fuertes advertencias presidenciales, Khrushchev persistió en el curso de acción previamente elegido. E incluso siguió socavando la confianza que había logrado ganarse con Kennedy, confundiéndolo deliberadamente en lo referido a los planes soviéticos.

Para formular un juicio al respecto hay que estudiar con cuidado los datos específicos. El 24 de agosto, Roger Hilsman presentó los antecedentes del despliegue de armamentos que, durante el verano, los soviéticos habían realizado en Cuba. En la conferencia de prensa del día 29 de agosto, el presidente aceptó la existencia de esos antecedentes, pero arguyó que las evidencias disponibles no indicaban la existencia de un peligro que justificara, "hasta ahora", una acción de los Estados Unidos. El 4 de septiembre, el embajador Dobrynin se entrevistó con

Robert Kennedy y le transmitió un mensaje de Khrushchev donde se aseguraba al presidente que "en Cuba no se instalarían misiles tierra-tierra ni armas ofensivas".²² A su vez, Robert Kennedy le advirtió que "estamos observando de cerca esas instalaciones, y si la Unión Soviética destaca misiles en Cuba, las consecuencias serán gravísimas".²³ En la tarde del 4 de septiembre, la Casa Blanca dio a conocer una afirmación presidencial según la cual se advertía que si los soviéticos intentaban trasladar a Cuba misiles tierra-tierra ofensivos y otras capacidades bélicas de la misma índole, "surgirán problemas muy serios". El 6 de septiembre Dobrynin se entrevistó con Sorenson y le aseguró que los soviéticos no estaban haciendo nada extraordinario en Cuba, que no se instalarían misiles ofensivos en la isla y que la Unión Soviética trataría de no complicar la situación internacional antes de las elecciones congresionales norteamericanas. El 11 de septiembre, el gobierno soviético autorizó a la Tass a dar a conocer una declaración relacionada con la política soviética en Cuba, donde se negaba "que la Unión Soviética fuera a instalar armas en algún otro país (por ejemplo, Cuba) para repeler posibles agresiones". En su conferencia de prensa del 13 de septiembre, el presidente fue más allá de sus declaraciones previas, advirtiendo que "si Cuba llega a poseer la capacidad de encarar acciones ofensivas contra los Estados Unidos", este país "haría lo que creyera necesario".

El primer barco soviético transportando MRBM y equipos para las bases misilísticas arribó a Cuba el 8 de septiembre, y otro lo siguió el 15 del mismo mes.²⁴ La construcción de las sedes para los misiles y el armado de estos últimos comenzó entre el 15 y el 20.²⁵ Por ende, antes que algún misil ofensivo llegara a Cuba, hubo dos serias conversaciones privadas y una advertencia pública del presidente. Antes que comenzara la construcción, el presidente ya había pronunciado una nueva advertencia, aún más fuerte que la anterior. En ambas ocasiones, Khrushchev y otros miembros del gobierno soviético tuvieron oportunidad de reconsiderar la peligrosa aventura a la luz de las declaraciones presidenciales, deteniéndola.²⁶ Con todo, persistieron. Y esto es lo que justifica que el presidente —y luego algunos analis-

²² Robert F. Kennedy, op. cit., p. 25.

²³ Ibíd., p. 26.

²⁴ Apropiaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, p. 25; así mismo, Hilsman, op. cit., p. 184.

²⁵ Apropiaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, p. 25.

²⁶ Para un razonamiento similar véase Horelick y Rush, op. cit., p. 146.

tas— entendieran la acción primariamente como una puesta a prueba de los compromisos que asumían los norteamericanos.

Esta óptica de análisis parecería válida, pero pierde de vista una importante distinción. Una cosa es que un gobierno adopte una decisión. Otra muy distinta es que la revierta. Para tomar la decisión que nos ocupa, Khrushchev y otros deben haber adelantado su posición ante las probables reacciones norteamericanas. En tales circunstancias, es probable que los que se oponían a ese movimiento hayan argüido que los Estados Unidos podían responder violentamente. La evidencia disponible sugiere que los líderes militares, en particular, se resistieron a lo que veían como un riesgo y una exposición innecesaria de tropas y armamentos soviéticos.²³ ¿Podía entonces Khrushchev reabrir la cuestión utilizando los mismos argumentos que habían expuesto los que se habían opuesto a la acción? Ciertamente, luego de dos meses complejos, preparando puertos, estudiando la futura ubicación de las bases misilísticas y evaluando el desarrollo de los SAM, no hubiera sido fácil detener a todos los que estaban envueltos en esas actividades, simplemente porque se había recibido una advertencia incierta. Con esto no queremos decir que era imposible reabrir la cuestión, revertir la decisión del Presidium y volver a traer los misiles a Rusia. Pero tratar de detener esa acción en medio de su implementación hubiera sido extraordinariamente difícil para cualquier miembro del Presidium. Y, para Khrushchev en particular, hubiera representado la necesidad de exponerse a una serie de ataques, incluidos los de los militares que, embarcados ahora en la operación, hubieran dicho que Khrushchev estaba retrocediendo justamente cuando tenía el éxito asegurado. La diferencia que existe entre: 1) Khrushchev y el Presidium decidiendo trasladar los misiles a Cuba antes que los norteamericanos manifestaran advertencias y contrayeran compromisos, y 2) Khrushchev y el Presidium fracasando en su intento de revertir la decisión —cuando, durante la implementación de la misma, la administración Kennedy manifestó advertencias y contraíó compromisos— es enorme. Nadie que haya participado de la experiencia de Cuba I puede subestimarla. Y tiene consecuencias decisivas para la interpretación de la acción soviética como una puesta a prueba.

²³ Kolkowitz, op. cit., pp. v, vi. Véase también Michel Tatu, *Power in the Kremlin*, Nueva York, 1969, p. 236.

¿Cuán clara fue la advertencia norteamericana?

Hemos indicado que las advertencias directas del gobierno estadounidense no bastaron porque hubiera sido muy difícil revertir una decisión del Presidium y detener una maquinaria en pleno movimiento. Ciertamente, las advertencias parecieron directas. Inmediatamente después de recibir la información sobre los misiles, Kennedy revisó sus declaraciones públicas sobre la forma en que reaccionaríamos ante la existencia de misiles ofensivos en Cuba y expresó, como reseña Sorensen, que "asumió el compromiso de actuar", que "estaba compelido a actuar".²⁴ Con todo, acaso sea conveniente considerar cómo deben haberse visto esos compromisos desde la óptica de alguien ubicado en Moscú.

Un cuidadoso lector de las declaraciones personales hechas por el presidente cuando se descubrieron los misiles (14 de octubre) hubiera notado un fuerte compromiso, que Kennedy difícilmente podría quebrar, aunque quisiera hacerlo. Con todo, escuchando los mensajes transmitidos desde Washington, un hombre en Moscú hubiera tenido sobradas razones para dudar de la veracidad de las reacciones del gobierno estadounidense. Acaso, habría pensado que la administración Kennedy simplemente estaba reaccionando a las provocaciones provenientes de los críticos internos, que estas declaraciones, más que estar dirigidas a la Unión Soviética, se dirigían a los opositores republicanos; las campañas norteamericanas incluían numerosas promesas y declaraciones que carecían de sustancia y, concluida la elección, era probable que la administración encontrara la manera de acomodarse a lo que a esa altura sería un *fait accompli* soviético.

Para reconstruir lo que pudo haber pensado ese hipotético hombre en Moscú, debemos considerar los siguientes puntos.

²⁴ Sorensen, op. cit., p. 674. Dicho autor desarrolla esta cuestión en otro contexto: "el presidente Kennedy, en la mañana del primero de esos siete días, envió copias de sus anteriores declaraciones sobre Cuba... sobre la presencia de armas ofensivas, a diferencia de las defensivas... sobre las amenazas a nuestros intereses vitales... y sobre nuestra intervención armada en la isla. Estas decisiones anteriores hicieron poco factible que pudiera responder a la crisis de octubre no haciendo nada, o que pudiera encarar directamente una invasión" (*Decision-Making in the White House: The Olive Branch and the Arrows*), Nueva York, 1963, pp. 34-35; el subrayado es nuestro.

34

Primero, la administración había tratado de no dar mucha importancia a la cuestión cubana. Sólo cuando se sintió atacado por la oposición republicana, el presidente reaccionó al despliegue que los soviéticos realizaron durante el verano. E incluso entonces había negado que la conducta soviética constituyera un peligro que justificara una acción estadounidense. Pero esas negociaciones necesitaban algún complemento, y el presidente había dicho a los votantes norteamericanos en qué caso la administración encararía una acción. Desde esta perspectiva, las advertencias perdían peso. Segundo, se había discutido mucho en torno a la clara distinción presidencial entre armas ofensivas y armas defensivas. Pero, en realidad, la misma fue expuesta en pocas líneas y dentro de una declaración que tenía muchos párrafos. Después del hecho, parecía muy importante, pero cuando se la planteó estaba rodeada de elementos que la oscurecían. Y, una vez más, pudo haber sido una manera de aquietar las críticas internas, recurriendo a una clasificación que, en definitiva, hacía referencia a intenciones y no a capacidades.

Tercero, la administración se había esforzado por negar la presencia de tropas soviéticas en Cuba. A partir de mediados de julio, esas tropas comenzaron a llegar, pero no usaban uniformes. Considerando la cantidad de información que tenían los Estados Unidos sobre los embarques soviéticos a Cuba (reportados en la exposición del 24 de agosto), podría asumirse que las fuentes de inteligencia también sabían sobre la existencia de ellas. Pero hasta la fecha del descubrimiento, ningún funcionario norteamericano reconoció públicamente su presencia en Cuba.²³

Por último, durante la semana anterior al descubrimiento pareció que la administración estaba dispuesta a tolerar la presencia en Cuba de armas *ofensivas* soviéticas. Considerérense los siguientes hechos. Al trazar una línea demarcatoria entre las armas ofensivas y las defensivas, el presidente se refirió a las armas de "significativa capacidad ofensiva", mencionando específicamente a los "misiles ofensivos tierra-tierra".²⁴ En su comunicado a la nación del día 22 de octubre, denunció la presencia en Cuba de tres tipos de armas ofensivas: misiles balísticos de medio-rango, misiles balísticos de rango intermedio y "cazas bombarderos, capaces de transportar armas nucleares". Cuando

²³ El informe del Comité Stennis, *The Cuban Military Build-up*, afirma que "la comunidad de inteligencia coincidió en afirmar que ellos (el personal soviético destacado en Cuba) eran instructores militares, asesores y entrenadores hasta que se descubrieron los misiles (p. 6).

²⁴ *The New York Times*, 5 de setiembre del año 1962.

Khrushchev aceptó retirar las armas ofensivas de Cuba, Kennedy insistió en un retiro completo de los tres tipos antes mencionados. Luego de la crisis, y durante un informe ante el Congreso, el secretario McNamara testimonió que "en Cuba la Unión Soviética había instalado tres tipos principales de sistemas de armamentos ofensivos... misiles balísticos de medio rango... misiles balísticos de rango intermedio... y bombarderos IL-28".²⁵ Por ende, al menos retrospectivamente, no queda ninguna duda acerca de lo que el gobierno estadounidense consideraba "armas ofensivas", algo cuya presencia acarrearía los "problemas más graves".²⁶

Con todo, el 14 de octubre —día en que un U-2 habría descubierto misiles soviéticos en Cuba—, McGeorge Bundy afirmó en el programa *Cuestiones y Respuestas*, de la cadena ABC, que el gobierno estadounidense estaba dispuesto a aceptar la presencia de, al menos, uno de estos sistemas de armas ofensivas; a saber, los bombarderos IL-28. Bundy declaró: "Sé que en el presente no hay evidencias, y pienso que no es factible que los cubanos, el gobierno cubano y el gobierno soviético intenten instalar una capacidad ofensiva significativa".²⁷ Pero fue más allá, diciendo: "hasta ahora, todo lo que se ha enviado a Cuba cae en las formas de ayuda que la Unión Soviética le ha dado a Estados neutrales como pueden serlo Egipto e Indonesia, y personalmente no me sorprendería la existencia de asistencia militar adicional de este tipo".²⁸ De hecho, la Unión Soviética había suministrado bombarderos IL-28 a esos Estados. El 28 de septiembre, los Estados Unidos tomaron fotos de unos bultos depositados en las cubiertas de los barcos soviéticos que se dirigían a Cuba, "bultos que tenían una forma y un tamaño similar a los que los soviéticos utilizaron para enviar bombarderos Il-vianos IL-28 a Egipto y a Indonesia".²⁹ Algunos días antes de la entrevista que tuvo en la televisión, Bundy había recibido un informe de inteligencia mostrándole "fotos de unos bultos muy peculiares... que recuerdan los embarques de IL-28 a Egipto y a Indonesia".³⁰ Es inevitable concluir que la administración había encontrado la manera de tolerar algún tipo de armamento ofensivo en Cuba. Nuestro "hombre de Moscú" estaba en lo

²⁵ Apropiaciones del Departamento de Defensa, *Hearings*, p. 6.

²⁶ *The New Times*, 5 de setiembre del año 1962.

²⁷ Abel, op. cit., p. 13. El subrayado es nuestro.

²⁸ *Ibid.*, p. 14.

²⁹ Hilsman, op. cit., p. 167.

³⁰ *Ibid.*, p. 181.

cierto al menos en lo referido a uno de los tres tipos antes mencionados. ¿Pero no era acaso factible que la administración encontrara otras maneras de tolerar los tipos restantes?

Muchos problemas: una solución

Como ya hemos señalado, toda reseña referida a los detalles de la política interna que llevó a la decisión de enviar misiles soviéticos a Cuba debe tener, necesariamente, un carácter especulativo. Con todo, podemos utilizar la limitada evidencia disponible para construir, a modo de ilustración, el proceso concreto que desembocó en la decisión. Si bien no es factible identificar con precisión a los jugadores, sus percepciones y prioridades, y los juegos en los que estaban involucrados, podemos afirmar que, al parecer, las explicaciones que suponen una coincidencia completa de perspectivas, o que sólo tienen en cuenta la óptica de Khrushchev tratando de solucionar sus propios problemas, son inadecuadas. Por nuestra parte, consideramos que la decisión surgió no de una gran planificación global —por ejemplo, el gobierno soviético (o Khrushchev) deteniéndose a pensar cómo poner a prueba a los Estados Unidos— sino de un proceso en el que un grupo de diferentes individuos, con percepciones bien distintas referidas a problemas separables, desembocaron en una solución única.²⁴

Desgraciadamente, no es mucho lo que se sabe acerca de la política interna del más alto nivel en la Unión Soviética.²⁵ El Presidium, constituido por los políticos jefes del Partido, funciona como el cuerpo supremo para la toma de decisiones. Durante el año 1962, la posición preeminente que gozaba Khrushchev en el seno del Presidium no sufrió ataques serios. Con todo, aunque su poder dentro del gobierno soviético excedía al que tenía Kennedy dentro del gobierno estadounidense —afirmación ésta que muchos estudiosos pondrán en tela de juicio— hay claras evidencias de que Khrushchev era mortal; que su día sólo tenía 24 horas; que sólo podía atender a una

²⁴ Se puede disponer de una serie de estudios excelentes y sugestivos: Carl A. Linden, *Khrushchev and the Soviet Leadership*, Baltimore, 1966; Roman Kolkowitz, op. cit.; y *The Soviet Army and the Communist Party*, R-446-PR, Rand Corporation, 1966. *Staffing Procedures and Problems in the Soviet Union* suministra una serie de perspectivas interesantes sobre los procesos de toma de decisiones en el contexto soviético. Michel Tatu, op. cit.; William Hyland y Richard Shryock, *The Fall of Khrushchev*, Nueva York, 1968, ofrecen reseñas muy valiosas sobre este período.

cantidad limitada de cuestiones; que, por ende, la influencia efectiva sobre las cuestiones políticas estaba dispersa entre varios individuos, ubicados en el Presidium, en los bajos niveles del Partido y en los departamentos; que esos individuos iniciaron muchas políticas y resistieron muchas opciones tomadas por otros y por Khrushchev; que, por fin, los mismos dejaban, eventualmente, de lado a Khrushchev.

Al parecer, para la formulación y el gobierno de la política en las diversas esferas, los miembros del Presidium se dividían en una serie de "equipos". El equipo encargado de las cuestiones militares y de inteligencia estaba constituido por cinco miembros del Presidium —Khrushchev, Kozlov, Mikoyan, Kosygin, Brezhnev—; además estaban Gromyko (ministro de Relaciones Exteriores), Malinovsky (ministro de Defensa), Semichastny (jefe de la KGB), y Ustinov (jefe del Consejo Económico Supremo).²⁶ Por ende, éste era el grupo que vinculaba a los jefes políticos con las cabezas de los departamentos operativos; a saber: los ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Inteligencia y de Economía. Por añadidura, las cuestiones relativas a Cuba podrían involucrar a otro equipo, encargado de conducir las relaciones del partido soviético con otros partidos pertenecientes al movimiento comunista internacional. Este grupo estaba constituido por Khrushchev, Kusinen y Suslov (ambos miembros del Presidium) y dos secretarios del Secretariado del Comité Central —Ponomarev, que estaba encargado de las relaciones con los partidos que no pertenecían al bloque, y Andropov, encargado de las relaciones con los partidos pertenecientes al bloque.²⁷ Estos dos grupos deben haber representado el círculo dentro del cual se tomó la decisión inicial de mandar misiles a Cuba.²⁸ Es aconsejable pues considerar los problemas que pueden haber conducido a adoptar una posición con respecto a esta cuestión.

1. *El problema cubano.* Desde el año 1960, Castro había venido reclamando respaldo militar específico y Moscú se resistió reiteradamente a otorgárselo. Por ejemplo, en julio del año 1960 Khrushchev declaró: "Hablando figurativamente, en caso de necesidad la artillería soviética puede respaldar al pueblo cubano, con el fuego de sus cohetes".²⁹ Castro intentó concretar

²⁴ *Staffing Procedures and Problems in the Soviet Union*, pp. 24 y ss.
²⁵ *Ibid.*, pp. 26-27.

²⁶ Las evidencias sobre el papel de los miembros del Presidium durante las semanas de la crisis respalda esta inferencia. *Ibid.*, p. 25.

²⁷ *Pravda*, 10 de julio del año 1960. El subrayado es nuestro.

esta advertencia figurativa, para que se convirtiera en una garantía para su régimen, pero Khrushchev se resistió.²⁴ Durante su visita a los Estados Unidos en septiembre de 1960 un periodista le preguntó a aquél: "¿Es cierto que usted ha declarado que si los Estados Unidos intervienen contra Cuba, la Unión Soviética podría llegar a atacar a los Estados Unidos?" Khrushchev evadió una réplica directa, diciendo: "Es más o menos cierto, pero usted no debe preocuparse pues Norteamérica no va a atacar a Cuba".²⁵ En enero del año 1961 el Che Guevara afirmó que "se sabía bien que la Unión Soviética y todos los Estados socialistas están preparados para ir a la guerra en defensa de nuestra soberanía, pues existe un acuerdo tácito entre nuestros pueblos".²⁶ Pero la Unión Soviética no dijo nada. Incluso, luego de Bahía de los Cochinos, la Unión Soviética no respondió a las garantías reclamadas.

A inicios del año 1962, de acuerdo con la versión que él mismo suministra de estos hechos, Castro presionó una vez más sobre la Unión Soviética, apoyándose en una frase que Kennedy le habría dicho a Adzhubei, yerno de Khrushchev, según la cual los Estados Unidos estaban preparando una segunda Bahía de los Cochinos. El contraste entre las demandas de Castro y la reticencia soviética explica la tiranía que marcó las relaciones entre ambos países durante la primavera del año 1962. Dicha tiranía alcanzó su ápice a fines de marzo con la purga, encarada por Castro, del hombre soviético en La Habana, Aníbal Escalenté. Éste había sido uno de los comunistas de primera hora, encargado de organizar los cuadros del Partido alrededor de aquél. Castro lo acusó de intentar prevalecer sobre la cúpula del nuevo partido revolucionario amenazando el liderazgo castrista.²⁷

La purga planteó un dilema a los individuos que tenían responsabilidad directa sobre las relaciones entre el Partido en la Unión Soviética y el Partido en Cuba. Sus esperanzas de rodear a Castro con comunistas más razonables y comprometidos se derrumbaron con la caída de Escalenté. Salvo que se pudiera revertir la política gubernamental cubana de exclusión de los comunistas de primera hora, el proyecto de poseer en Cuba un

²⁴ Andrés Suárez, *Cuba, Castro and Communism: 1959-1966*, Cambridge, Mass., 1967, pp. 157 y ss.

²⁵ Tatu, op. cit., p. 231.

²⁶ Horelick y Rush, op. cit., p. 135.

²⁷ Theodore Draper, *Castro's Revolution: Myths and Realities*, Nueva York, 1962, pp. 201-06.

Partido orientado desde Moscú se evaporaría. Suslov y Ponomarev, los hombres especialmente encargados de las relaciones del Partido, serían los responsables de ese revés. La acentuación del deterioro acarrearía, acaso, la ruptura de las relaciones entre la Unión Soviética y el único gobierno comunista establecido en el hemisferio occidental.²⁸ Más aún, ¿y si los informes de Castro con respecto a una inminente invasión estadounidense fueran correctos? A pesar de la resistencia manifestada por los líderes militares y por el Ministro de Relaciones Exteriores, algo debía hacerse. Obviamente, Suslov y Ponomarev tenían un problema y un plazo ajustado, que los empujaba a respaldar decididamente a cualquiera que propusiera mandar misiles a Cuba, o incluso a generar ellos mismos esa propuesta.

2. *El problema estratégico*. Hacia fines del año 1961, cualquier miembro del gobierno soviético que estuviera atento a la capacidad estratégica de su país frente a los Estados Unidos, y se mantuviera al tanto de los hechos, estaría seriamente preocupaado. Al arribar Kennedy al gobierno (en enero de 1961), los líderes de ambos países hablaban de una "brecha misilística", según la cual la Unión Soviética aventajaba a los Estados Unidos. Obviamente, un estratega soviético informado sabría que su país no tenía y no se estaba procurando los misiles a los que los norteamericanos hacían referencia. Pero en la medida que no se los descubriera, el problema era manejable.

En noviembre del año 1961, la situación cambió. Los líderes norteamericanos anunciaron los hechos a los soviéticos y al mundo: los Estados Unidos ya no estaban en desventaja; más aún, poseían una superioridad estratégica considerable.²⁹ Por añadidura, los Estados Unidos no se limitaron a formular declaraciones; a través de procedimientos elaborados, que incluyeron detallados informes enviados a los aliados —algunos de los cuales, según se supo, "trascendieron"—, se señaló a la Unión Soviética que éstos eran los hechos y que esos hechos eran importantes.³⁰

El impacto de este anuncio sobre los estrategas soviéticos debe haber sido enorme. Primero, los líderes norteamericanos había estado publicitando su superioridad: pronto se lanzarían a usarla en aventuras más provocativas. El 16 de octubre de

²⁸ *Staffing Procedures and Problems in the Soviet Union*, pp. 26-27.

²⁹ Este anuncio se dio a conocer en noviembre 1961, por Roswell Gilpatrick.

³⁰ Hilsman, op. cit., pp. 163-64.

1962, hacia la época de la crisis, un artículo publicado en el *Estrella Roja* reflejaba esa preocupación. Su autor señalaba que la sobreestimación de su superioridad nuclear había llevado a los líderes norteamericanos a embarcarse en una política extremadamente agresiva, y urgía a sus camaradas a que "se mantuvieran alertas... para ser capaces, de ser necesario, de ponerle la camisa de fuerza al enajenado".²⁴ Segundo, y esto era aún más alarmante, debe haberse considerado seriamente la posibilidad de que la inteligencia norteamericana hubiera obtenido datos importantísimos. Si la información que tenían sobre el número de misiles soviéticos era tan ajustada, acaso también tenían datos acerca de la ubicación de los mismos. En septiembre del año 1962, la contra-inteligencia soviética rodeó a Penkovskiy, luego de haberlo seguido durante meses. Acaso él con un grupo de espías había brindado a los Estados Unidos la ubicación precisa de la pequeña capacidad estratégica que tenían los soviéticos. O acaso, dicho país había obtenido un nuevo logro en materia de reconocimiento aéreo (los soviéticos habían quedado asombrados al descubrir el U-2 norteamericano). De una u otra manera, la "blanda" flota misilística soviética podría ser vulnerable a un ataque de prevención norteamericano y, si los Estados Unidos desarrollaban durante 1962 los MRBM al ritmo que habían anunciado, hacia fin de ese año tendrían una capacidad de ataque inicial muy significativa.

Si bien es cierto que estos hechos hubieran bastado para persuadir a un hombre razonable en la Unión Soviética de que se cernía un grave problema estratégico, cabe preguntarse quién podía, en ese país, combinar la preocupación por las cuestiones estratégicas con el acceso a esos hechos. Por una parte, puede inferirse que la cabeza de la KGB tenía la responsabilidad y la información necesarias para ser consciente de este problema. Por la otra, cualquier miembro del Presidium especialmente interesado en asuntos estratégicos pudo haber visto la cuestión —con todo, no hay evidencias de que, durante esa época, hubiera miembros del Presidium atentos a esos asuntos. El jefe de las Fuerzas de Cohetería Estratégica debe haber notado esta situación aunque, una vez más, la poca evidencia existente indica que Moskalenko compartía la perspectiva de los militares de la vieja generación, más preocupados por desarrollar el Ejército soviético y su "artillería" de respaldo —los

²⁴ Kolkowitz, op. cit., p. 9.

MRBM contra Europa— que los ICBM.²⁵ Obviamente, algunos individuos dentro de las fuerzas antes mencionadas deben haber reconocido la crisis que se abatía sobre las capacidades estratégicas soviéticas. Acaso fueron ellos los que plantearon la necesidad de tomar medidas inmediatas, antes que los Estados Unidos adquirieran una capacidad que se convirtiera en una suerte de "bomba de tiempo" para la Unión Soviética. Un artículo publicado el 3 de mayo del año 1962 en el *Pravda* cita un comentario del presidente Kennedy acerca de la necesidad de flexibilizar la capacidad de respuesta, interpretando la declaración como una amenaza de iniciar un ataque a Rusia, en caso de producirse un ataque masivo soviético en Europa.²⁶ El propio Khrushchev señaló esa amenaza durante un viaje a Bulgaria, en el mes de mayo.²⁷

Asimismo, es posible que el grupo dentro de las Fuerzas de Cohetería Estratégica ideara una propuesta de traslado de MRBM a Cuba, como una medida de contención de la brecha —como un movimiento de emergencia, acaso el único capaz de impedir que los Estados Unidos alcanzaran la capacidad de golpear primero. Ese grupo debe haber tenido serias dificultades para vender sus razonamientos dentro del ministerio de Defensa. Pero la propuesta, una vez elaborada, acaso llegó a los miembros del Presidium, a través de los canales del Partido. Los argumentos contenidos en la misma deben haber impresionado a algunos miembros de ese cuerpo. En todo caso, en el mes de abril del año 1962, época en la que se debe haber tomado la decisión, Moskalenko, cabeza de las Fuerzas de Cohetería Estratégica, fue reemplazado por Biruyov, uno de los ucranianos de Khrushchev.²⁸

3. *El problema de Berlín.* Khrushchev había comprometido su prestigio en la búsqueda de una solución al problema de Berlín.²⁹ No se sabe quién lo persuadió de encarar esa aventura,

²⁴ Para una especulación similar, véase Tatu, op. cit., pp. 236 y ss.

²⁵ Sobre el comentario de Kennedy, véase Stewart Alsop, "La Gran Estrategia de Kennedy", *Saturday Evening Post*, 31 de marzo del año 1962.

²⁶ *Pravda*, 19 de mayo del año 1962.

²⁷ Tatu, op. cit., pp. 236-37.

²⁸ Hay que señalar que Walt Rostow pronunció un discurso en Berlín el 18 de octubre, antes de enterarse del emplazamiento de los misiles soviéticos en Cuba, analizando la crisis enfrentada por Khrushchev y advirtiendo que éste podría encarar un movimiento sobre Berlín: "durante estos dos últimos años, el mundo, visto desde Moscú, ha sufrido cambios decisivos. Las políticas encaradas por Khrushchev desde su arribo al poder han fracasado; entre tanto, la respuesta del mundo occidental —suma-

pero hacia noviembre del año 1958 comenzó una serie de zig-zagueos dirigidos a obtener un asentamiento, para decirlo con los términos soviéticos, en Berlín.²¹ El 27 de noviembre de 1958 lanzó un ultimátum reclamando que, en un plazo de seis meses, se transformara a Berlín occidental en una "ciudad libre y desmilitarizada". De lo contrario, la Unión Soviética buscaría una solución independiente.²² Pero este intento fracasó y durante el otoño del año 1959 enfocó el asunto de manera más amigable lo grande, durante las discusiones que mantuvo con el presidente Eisenhower en Camp David, un acuerdo según el cual el año siguiente se reabrirían las negociaciones. Pero las mismas, planeadas para el mes de mayo de 1960 en París, fueron canceladas a raíz del incidente con el U-2. En junio del año 1961, durante las reuniones de Viena, Khrushchev le hizo a Kennedy nuevas propuestas acerca de Alemania y de Berlín. Con todo, el 15 de junio lanzó un nuevo ultimátum: debería alcanzarse un asentamiento pacífico antes de fin de año, de lo contrario los soviéticos firmaría un tratado separado con Alemania Oriental. Se planteó una crisis y ambos bandos incrementaron los gastos de defensa, concentraron tropas y reforzaron las guarniciones de Berlín. El Muro de Berlín, comenzado el 13 de agosto, representó el punto más alto de la mencionada crisis, con escaramuzas y confrontaciones entre tanques soviéticos y norteamericanos, que se prolongaron durante un largo día. En octubre, Khrushchev reconoció la postura intransigente de Occidente y postergó su plazo por segunda vez.

Al parecer, Khrushchev no encaró estas aventuras solo. Varios miembros del Presidium y funcionarios ubicados en niveles más bajos del gobierno percibieron sus inclinaciones personales

da a la dinámica corrosiva interna al bloque comunista— se conjugan para producir una crisis silenciosa, pero profunda, en la historia del comunismo. Moscú debe preguntarse: 'Y ahora a dónde vamos?' En el corto plazo, la respuesta puede ser Berlín. Es posible que el señor Khrushchev se equivoque al evaluar la voluntad y la fuerza de los aliados e intente precipitar a la ciudad a una nueva crisis". Véase "El Actual Estadio de la Guerra Fría", Discurso ante la Sociedad Ernst Reuter en la Universidad Libre de Berlín. Berlín, Alemania, 18 de octubre del año 1962, Departamento de Estado estadounidense, *Bulletin*, Vol. 47, N° 1219, 5 de noviembre del año 1962, p. 680.

²¹ Para una reseña extensa de estos desarrollos véase Thomas Wolfe, *Soviet Power and Europe*, RM-5838-PR, Rand Corporation, 1968, pp. 120 y ss.

²² *The New York Times*, 28 de noviembre del año 1958.

y trataron de secundarlo para ganarse su favor. Hacia la primavera del año 1962, la mayoría de los hombres que, tanto en el secretariado del Partido como en el ministerio de Relaciones Exteriores, estaban a cargo de las cuestiones relativas a Berlín, habían arribado a sus posiciones después de que Khrushchev encarara su ofensiva. Era probable entonces que fueran derechistas, que estuvieran completamente al tanto de las fuertes inclinaciones del premier y que les interesaría encontrar solución al problema que tanto preocupaba a su jefe. A fines de febrero del mismo año, la visita del canciller Ulbrecht de Alemania Oriental vino a recordar a estos hombres, y a Khrushchev en particular, que debía hacerse algo.²³ Ulbrecht se fue con la seguridad de que el gobierno soviético no había olvidado su problema y de que una nueva ofensiva estaba en marcha.

Bajo el peso de la necesidad de idear una nueva iniciativa, los hombres del secretariado encararon el problema. Ya habían fracasado dos importantes ofensivas contra Berlín —y el descrédito se hacía sentir, no sólo para Khrushchev, sino también para ellos. Cualquiera fuera la verdad sobre la relación de poder estratégico existente entre los Estados Unidos y la Unión Soviética —y es posible que los miembros del secretariado con responsabilidades sobre Berlín, no tuvieran buena información acerca de las capacidades nucleares de dichos países— las recientes declaraciones norteamericanas indicaban que los Estados Unidos creían encontrarse en una posición de superioridad. En consecuencia, la Unión Soviética ya no podía seguir simulando: para alcanzar sus objetivos en Berlín debía encontrar una manera de reforzar su poder.

Este reconocimiento no sólo coincidía con los hechos, sino también, lo que era más importante, con las objeciones expresadas por aquellos que se oponían a las aventureñas de Khrushchev en Berlín. Según Penkovskiy, los altos consejeros militares estaban preocupados por el "alto riesgo" que corrió Khrushchev al levantar el Muro, exponiéndose a una guerra para la que las fuerzas soviéticas no estaban preparadas.²⁴ Asimismo, Penkovskiy informa que tres miembros del Presidium, Mikoyan, Suslov y Kozlov tenían serias reservas acerca de los simulacros ensayados por el premier en Berlín.²⁵ Ambos grupos se hubieran

²¹ Tatu, op. cit., p. 232.

²² Oleg Penkovskiy, *The Penkovskiy Papers*, Nueva York, 1965, pp. 207, 220, 244.

²³ Ibid., pp. 207-09, 216.

resistido férreamente a un nuevo intento de esa índole, prediciendo su fracaso. Pero esas objeciones podrían sortearse si se ideaba un cambio en la posición y las tendencias estratégicas. El grupo del secretariado concibió la solución militar en Cuba, o simplemente respaldó la propuesta presentada por otros, pero no caben dudas de que tenía buenas razones para defender ese movimiento.²⁶

4. El problema económico. Por entonces, la competencia en torno al presupuesto se hizo más severa, ya que la economía soviética estaba creciendo a un ritmo más lento del pronosticado por los especialistas rusos. A principios del año 1961, éstos comenzaron a presionar para obtener una reducción de un millón de hombres en las fuerzas militares soviéticas, pero esta decisión fue dejada de lado durante la crisis de Berlín. Como consecuencia de ella los militares obtuvieron un aumento en la parte que les correspondía del presupuesto. Y durante la planificación del ejercicio para el año siguiente, sus líderes aumentaron las demandas, no sólo en lo referido al Ejército sino también a las Fuerzas de Cohetería Estratégica. Esas demandas afectaron los fondos disponibles para el sector industrial, haciendo peligrar los objetivos del mismo y forzando la revisión del plan económico previamente concertado. No cabe duda que Kossygin y otros planificadores económicos vieron el problema. Es fácil creer que se sintieran atraídos ante la posibilidad de cubrir las necesidades estratégicas soviéticas con pocos recursos. Pero lo más probable es que, en lugar de presentar la alternativa cubana como una solución, se limitaron simplemente a respaldar la propuesta de otros.

5. *Las campañas domésticas.* Una cuestión como la del traslado de misiles a Cuba tuvo que haber estado relacionada con diversas campañas domésticas, encaradas no sólo por Khrushchev sino también por otros. Entre ellas pueden mencionarse: una nueva vuelta en la batalla entre los anti-stalinistas y los stalinistas, una disputa doctrinaria acerca de la primacía de la economía sobre la política y una lucha entre el *apparatchiki* partidario y los jefes de la industria y la agricultura, que llevó

²⁶ Para evidencias adicionales hay que considerar la declaración de Gromyko al presidente Kennedy, el 18 de octubre, afirmando que Moscú firmaría un tratado de paz por separado con Alemania si después de las elecciones norteamericanas no se podían plantear las cuestiones relativas a Berlín. Véase Sorensen, op. cit., p. 690.

a proponer una dramática reestructuración organizativa.²⁷ Ningún miembro del Presidium —y muy pocos altos funcionarios del gobierno— podría mantener completamente separados los problemas exteriores y los problemas domésticos. Necesariamente, cada uno estaba involucrado en muchas cuestiones, provenientes de ambas esferas, y la influencia de cada hombre con respecto a una cuestión determinada no derivaba sólo de las ventajas que poseía en ese juego. Más aún, la permanencia de cada funcionario dependía de su desempeño global. Pero la escasa información disponible sólo nos permite indicar estas dimensiones adicionales del juego, sin especular sobre sus consecuencias para la decisión de enviar misiles a Cuba.

No sabemos cómo las diversas percepciones que los distintos jugadores tenían acerca de diferentes problemas pudieron converger finalmente en una solución única. Se pueden imaginar una serie de caminos factibles a través de los cuales una propuesta inicial, presentada para solucionar un problema, atrae a otros individuos y grupos que, por razones diferentes, ven en ella una solución para sus propios problemas. Por ejemplo, algunos miembros del Presidium que no se sentían impresionados por las obligaciones soviéticas hacia Cuba y que sospechaban de las ambiciones de Khrushchev con respecto a Berlín, pueden a pesar de todo haber visto la propuesta como una manera de aumentar las capacidades estratégicas sin incrementar el presupuesto militar de manera significativa. Dada la considerable tendencia que tenía Khrushchev a hacer apuestas fuertes, es probable que en un momento dado haya tomado la propuesta, haciéndola suya. Hay muchas razones por las cuales alguien podía sentirse empujado a respaldarla. Con todo, parecería que hubo considerable oposición, tanto de parte de algunos miembros del Presidium que temieron la posible reacción estadounidense, como de parte de los círculos militares y de inteligencia, que consideraron peligroso exponer las tropas y las capacidades nucleares soviéticas, destacándolas a menos de 90 millas del territorio continental norteamericano.²⁸ Pero en definitiva, a tra-

²⁷ Para una excelente discusión sobre estos desarrollos véase Linden, op. cit., pp. 146 y ss.

²⁸ Evidencias sobre esta oposición pueden hallarse en Kolkowitz, *Conflicts in Soviet Party-Military Relations*, pp. 16 y ss.; y *The Soviet Army and the Communist Party*, pp. 337 y ss. Estas dudas de los líderes militares parecen haber estado sustentadas, en parte, en la posibilidad según la cual aunque los Estados Unidos fuerzan un retiro total de los misiles soviéticos, la Unión Soviética podría reclamar una remoción de los misi-