ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Corbacho, Alejandro L.

Working Paper

Consecuencias del manejo de crisis internacionales: ¿Existe algo como una guerra inadvertida?

Serie Documentos de Trabajo, No. 315

Provided in Cooperation with:
University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Corbacho, Alejandro L. (2005) : Consecuencias del manejo de crisis internacionales: ¿Existe algo como una guerra inadvertida?, Serie Documentos de Trabajo, No. 315, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/84361

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Universidad del CEMA Documento de Trabajo N° 315
Area: Ciencias Políticas www.ucema.edu.ar/publicaciones

CONSECUENCIAS DEL MANEJO DE CRISIS INTERNACIONALES: ¿EXISTE ALGO COMO UNA GUERRA INADVERTIDA? (*)

Alejandro L. Corbacho, Ph.D.
Director del Departamento de Ciencias Políticas

Resumen

En la mayoría de las crisis internacionales los estados se encuentran en una situación de tensión que los puede llevar al enfrentamiento armado. Para resolverla sin recurrir a la fuerza las partes pueden intentar "manejar la crisis". El manejo exitoso alejaría el peligro de la guerra y permitiría continuar la búsqueda de una solución conveniente para las partes. Sin embargo, los investigadores reconocen que no todas las crisis internacionales son igualmente manejables y afirman que, a veces, puede llegarse al enfrentamiento armado sin que las partes se lo hubieran propuesto. En estos casos se diferencian dos posibilidades. La primera corresponde a la "guerra accidental" como resultado de acciones no autorizadas por los decisores políticos principales o por la correspondiente cadena de mando. La segunda posibilidad, "guerra inadvertida", se autoriza la misma durante el curso de la crisis aún cuando al inicio de la misma ninguno de los dicisores quisieran o esperaran alcanzar ese resultado. A partir del análisis de cuatro crisis internacionales (Fashoda 1898, Chino-soviética 1969, Julio de 1914 y Seis Días de 1967), el presente trabajo sostiene que la definición de "guerra inadvertida" como la guerra que nadie quiso es más una posibilidad teórica que una realidad de los hechos. Se muestra que su desenlace depende de cuán dispuestos o motivados están los actores para aceptar el riesgo de una guerra. Por el contrario, se mantiene la paz cuando ese es el resultado buscado desde el inicio. De este modo, las posibilidades de un manejo exitoso de la situación se reducen si existe una alta proclividad hacia la guerra. Comprender este hecho ayudará a los decisores a manejar situaciones de crisis teniendo en cuenta las motivaciones propias y las del adversario.

Diciembre 2005
(Versión Junio 2006)

(*) Las opiniones expresadas en el documento son exclusivas del autor y no necesariamente corresponden con las de la Universidad del CEMA.

La persistencia de crisis que pueden culminar en un enfrentamiento armado es un hecho recurrente en el ámbito de las relaciones interestatales. Por ello cobra importancia el estudio de las mismas. Al mismo tiempo, quienes toman decisiones en los gobiernos necesitan contar con algún modelo para el manejo exitoso de las crisis internacionales que les permita superar ese peligroso momento. El problema es que a veces es imposible que esos mecanismos operen. Este documento analiza la utilidad del concepto de guerra inadvertida como producto de una crisis en la que las partes supuestamente intentan resolver sin llegar a ese extremo.

Se habla, en general, de una crisis cuando quienes tienen que tomar decisiones importantes dentro de una unidad política se encuentran en una situación de tensión en una relación con otros actores. Las crisis internacionales se definen como "una secuencia de interacciones entre los gobiernos de dos o más estados soberanos en conflicto severo, cercano a una guerra real, pero que incluye la percepción de una probabilidad peligrosamente alta de guerra". [1]

El tipo más común de crisis internacionales ocurre cuando los actores están predispuestos a recurrir al conflicto para hacer prevalecer sus intereses. Esos casos se los conoce como de *crisis de brinkmanship* (crisis en el borde del abismo): "un estado decide desafiar un importante compromiso de otro estado con la esperanza de obligar al desafiado a retirarse de ese compromiso. La característica que define a este tipo de crisis es la expectativa del iniciador de que su adversario preferirá replegarse antes que pelear". [2] Sin embargo, la crisis ocurre porque los costos que debe soportar el desafiado por no actuar son por definición altos.[3]

Una característica central de la *crisis de brinkmanship* es que el iniciador quiere alcanzar objetivos políticos específicos recurriendo a amenazas del uso de la fuerza pero no intenta comenzar una guerra. El desafío de *brinkmanship* triunfa sólo si el iniciador alcanza sus objetivos sin provocar efectivamente el choque armado.[4] Por lo tanto, el resultado de una *crisis de brinkmanship* no estaría predeterminado. Existe, entonces, la posibilidad de manejar la crisis. Para ello deben llevarse a cabo dos tareas simultáneas: por una parte, se desarrollan "procedimientos para contro lar y regular una crisis para que no se escape de control (...) y desemboque en una guerra." Al mismo tiempo, los estados querrían que la crisis se resolviera satisfactoriamente a favor de sus intereses.[5] Por lo tanto, el manejo de crisis es una situación compleja, cargada de ambigüedades en la que los decisores deben ser cuidadosos para no disparar un ataque preventivo en su contra.[6] Con vistas a superar este desafío, George y sus colaboradores elaboraron una teoría provisional para el manejo de crisis. En ella destacan la necesidad de la presencia de dos

[1] Snyder y Diesing (1977), 6.
[2] Lebow (1981), 57.
[3] Ibid., 60. En el extremo opuesto ocurren situaciones internacionales donde los actores inician una crisis queriendo llegar al conflicto. Esta categoría se la denomina "justificación de hostilidad". En estos casos es imposible intentar manejara la crisis porque los actores están decididos a llegar al conflicto y la crisis se crea para justificar la situación militar.
[4] Ibid., 57-58.
[5] Williams (1975), 157.
[6] Según Blainey, "es fácil concebir una crisis en la cual una nación, pensando equivocadamente que el enemigo podría atacar, toma la iniciativa y ataca primero" (1988, 128).

requisitos fundamentales.[7] El primero es político: la limitación de los objetivos perseguidos.[8] El segundo es operacional: la necesidad de limitar los medios a emplear con el fin de alcanzar esos objetivos. Estos requisitos surgen de la necesidad de quienes están a cargo de manejar la crisis de integrar mejor las medidas políticas y militares a emplear para enfrentar y superar la situación.[9]

Hay quienes sostienen que el intentar manejar una crisis implica de por sí el peligro de la guerra por tres factores. Primero, por los que son inherentes a toda situación de crisis que incluye riesgos e incertidumbres no controladas totalmente por los participantes; segundo, están los peligros que pueden surgir de un proceso deficiente de toma de decisión por parte de los gobiernos involucrados en la situación. Por último, están los peligros que surgen del propio proceso de negociación.[10] Estos peligros son riesgos que no pueden ser totalmente controlados por los actores. Mientras que los primeros hacen pensar en la posibilidad de una "guerra accidental", los dos últimos sugieren que la posibilidad de una "guerra inadvertida" es inherente a toda crisis. Para George, la guerra accidental es el resultado de acciones no autorizadas por los decisores políticos principales o por la correspondiente cadena de mando.[11] Por el contrario, la guerra inadvertida es autorizada durante el desarrollo de la crisis, aún cuando al inicio de la misma los dicisores no quisieran o esperaran la guerra.[12] Ambos tipos guerras se parecen en que tratan de una guerra no premeditada.[13] Sin embargo, en la guerra inadvertida aunque ninguna de las partes espera o quiere la guerra al comienzo de la crisis luego, por distintas razones, deciden llegar a esa situación[14]. Una guerra inadvertida

---

[7] George (1991), 13-30 y 553-566.

[8] La idea original proviene de un diplomático profesional. Ver Cleveland (1963).

[9] Sin embargo, por si solos estos requisitos no garantizan que se evite una escalada descontrolada. Por lo tanto, para disminuir los riesgos deben considerarse también siete principios operacionales generales: 1. las autoridades políticas de cada lado deben mantener control sobre las opciones militares, 2. el desarrollo de las operaciones militares deben tener tiempo, ritmo y pausas que permitan a ambas partes intercambiar señales y comunicaciones diplomáticas para evaluar la marcha de la situación y responder adecuadamente, 3. los movimientos militares y las acciones diplomáticas deben estar cuidadosamente coordinados, 4. las amenazas del empleo de la fuerza deben ser consistentes con los objetivos diplomáticos limitados, 5. para evitar el ataque preventivo del otro no debe generarse la impresión de que se esta preparando para una guerra a gran escala, 6. las opciones militares y diplomáticas deben ser consistentes con los deseos de negociar, y 7. buscar una salida de la crisis compatible con los intereses fundamentales del oponente.

[10] Williams (1975), 157.

[11] La idea de una guerra accidental cobró fuerza durante la era de las armas nucleares. Una guerra nuclear podría iniciarse por un error de interpretación o por un error electrónico por el cual con sólo apretar un botón se lanzarían cientos de cabezas nucleares hacia blancos predeterminados (Blainey,1988, 127-128).

[12] George (1991), 8.

[13] Blainey también denomina a las guerras accidentales como "no intencionales". (1988, 127 -145)

[14] George (1991), 5. El historiador Marc Trachtenberg destaca, al igual que George, que el concepto de guerra inadvertida evoca un conjunto de factores que podrían conducir a una guerra que nadie quiere o espera al inicio de la crisis. Estos factores pueden ser: "*miscalculation, misapprehension, misjudgement; impulsiveness of statesmen and the deviousness of ambassadors; the sheer momentum of a mounting crisis, the difficulty of backing down from positions taken, the need for thoughness in order to force the adversary to give way*". (Trachtenberg 1991, 48). Pero también le asigna otro significado más estrecho: la guerra inadvertida podría ser producto de una situación en la que los gobernantes se ven superados por el funcionamiento del sistema militar. (Ibid.). Según este historiador, en general se cree que una crisis podría desatar fuerzas de naturaleza esencialmente militar que podrían desbordar al proceso político y desatar una guerra que nadie quería (Ibid.,47 y 49). Sin embargo el estudio exhaustivo de lo que sería un caso paradigmático de esa situación, la crisis de julio de 1914, muestra que los decisores no fueron desbordados

podría ocurrir cuando, en el curso de una crisis, una de las partes concluye que es necesario iniciar la guerra para asegurar sus objetivos o evitar un resultado diplomático inaceptable, o porque uno de los lados decide alcanzar objetivos más ambiciosos que los buscados al inicio y esta dispuesto a aceptar el riesgo de una guerra, o recurrir a la fuerza para ese propósito.[15]

Por las razones arriba enunciadas, George sostiene que es necesario adquirir un mejor conocimiento genérico acerca de los requisitos para el manejo y resolución de crisis y arrojar luz sobre los principales obstáculos y amenazas que es probable enfrentar al intentar dicha empresa.[16] Como aporte en esta dirección, este trabajo analiza la utilidad del concepto de guerra inadvertida como resultado probable del manejo de una crisis de *brinkmanship*.

A partir del análisis de la resolución de cuatro crisis internacionales, este trabajo concluye que la definición de "guerra inadvertida" como la guerra que nadie q uiso es más un concepto teórico que una realidad de los hechos.[17] Se muestra que cuando las partes se encuentran trabadas en una crisis de *brinkmanship*, su desenlace depende de cuán dispuestos o motivados están los actores para aceptar el riesgo de una guerra. Por el contrario, se mantiene la paz cuando ese es el resultado buscado desde el inicio. De este modo, las posibilidades de un manejo exitoso de la situación se reducen si existe una alta proclividad hacia la guerra. Comprender este hecho ayudará a los decisores a manejar situaciones de crisis teniendo en cuenta las motivaciones propias y las del adversario.

El conflicto fronterizo chino-soviético de 1969: un ejemplo de manejo efectivo de crisis[18]

Entre marzo y septiembre de 1969 se produjo un pico de tensión en las relaciones entre la Unión Soviética y la República Popular China por el trazado de la frontera común que escaló hasta la amenaza de un ataque nuclear.

Desarrollo de la crisis

A partir del establecimiento de la República Popular China en 1949 los 7000 kilómetros de frontera con la Unión Soviética permanecieron en paz. Los límites eran difusos y los desacuerdos fronterizos eran resueltos por las autoridades locales de ambos países. Ante la falta de tratados oficiales, el uso y las costumbres había generado una fórmula de convivencia por la cual ambas partes aceptaban que los ríos fronterizos eran soviéticos. Sin embargo, cuando hacia fines de los años 50 las relaciones generales entre

---

(pérdida de control), sino que por voluntad propia "abdicaron del control", dejando que los eventos siguieran su curso. (Ibid., 91)

[15] George (1991), 31.

[16] Ibid., 5.

[17] Blainey concluye su capítulo titulado "la guerra como accidente" que "la idea de una guerra no intencional o accidental parece equivocada…uno podría sugerir que, a menudo, lo no intencional en una guerra no es la decisión de pelear sino el resultado de la lucha". (1988, 144)

[18] Parte de esta sección fue publicada en la revista DEF Año 1 N° 1, septiembre 2005. El análisis del caso se basa en Cohen (1991), Iwashita (2004) y Samarina (2005).

ambos países se fueron deteriorando China transformó este conflicto latente. Cuando su líder Mao Tsetung comenzó a considerar que las buenas relaciones con la Unión Soviética eran inútiles pasó a no aceptar semejante beneficio para su vecino. Mao comenzó entonces a exigir la apertura de negociaciones para zanjar definitivamente el problema. Al principio Moscú, bajo la conducción del premier Nikita Krushchev, se negó a ello afirmando que no existía un "problema de límites" dado que ya estaban establecidos. Como respuesta, China comenzó a reforzar las defensas y a generar incidentes en la frontera. Además, a fines de 1962 China se enfrentó militarmente con la India también por problemas limítrofes. Estos comportamientos llevaron a Krushchev a revisar su posición y a partir de febrero de 1964 comenzaron negociaciones secretas que pronto se estancaron debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo.

En general, ambas partes aceptaban que el límite fuera la línea media del canal central de los ríos. Sin embargo, un problema surgía de aplicarse esa regla dado que unas 600 islas controladas por los soviéticos quedaban en lado chino del canal principal. Por lo tanto, la postura soviética fue la de mantener el status quo y negociar un acuerdo general sobre las áreas no controladas. La posición china, por el contrario, fue la de buscar un acuerdo general demandando previamente que las tropas soviéticas dejaran de cruzar la línea central del canal y que abandonaran las áreas en posesión soviética que correspondía estar bajo su control. Para Moscú esa demanda era inaceptable porque implicaba un repliegue unilateral previo al inicio de las negociaciones.

Entonces Mao rompió el silencio y públicamente criticó la política de expansión territorial del pasado imperial ruso que se había apropiado indebidamente de territorio chino. El sucesor de Krushchev en el Kremlin, Leonid Brezhnev, no tuvo mucha paciencia e incrementó las fuerzas militares en la frontera que pasaron de 17 divisiones a contar con casi 70 a fines de los años 60. A pesar de ello Mao no retrocedió e inició una política más enérgica de desafío al control soviético pero que al mismo tiempo buscaba no llegar al tiroteo. Recurrió entonces al empleo de grupos desarmados compuestos por "civiles" y militares para generar situaciones fronterizas conflictivas. Sin embargo, c uidó que los mismos ocurrieran en áreas alejadas y que afectaran sólo a los guardias soviéticos. Por necesidades de política interna, hacia fines de los años 60 Beijin comenzó a cambiar la postura de "desafiar evitando la pelea" por una de "pelear si fuera necesario". En 1968, Mao decidió adoptar una política claramente militar por la cual guardias equipados con armas automáticas y con órdenes de mantener sus posiciones intervendrían en las áreas disputadas aún bajo control soviético. A pesar de ello, Moscú no respondió militarmente. Según lo señalan observadores, el cambio de política coincidió con un endurecimiento de la política interior de Mao, la Revolución Cultural, que tuvo por objetivo disciplinar el liderazgo dentro del Partido Comunista Chino.

En 1969 la crisis alcanzó su punto más peligroso. A partir de enero la disputa fronteriza pasó a ser de "enfrentamientos sin disparos" bajo la forma de escenas de pugilato e intercambio de culatazos a "enfrentamiento armado directo" que en marzo le produjo bajas a ambas partes. Estos enfrentamientos se produjeron en la remota isla de Zhenbao. La respuesta militar soviética se limitó al empleo sólo de fuerzas locales compuestas por blindados e infantería. Sin embargo, Moscú concedió la isla a Beijing y retiró sus fuerzas pero no entregaron otras islas más grandes e importantes del lado chino del canal. China tampoco las reclamó.

Según un observador, los enfrentamientos armados de marzo de 1969 se mantuvieron dentro de límites que reflejaban que ambos lados estaban determinados a evitar una guerra mayor. China no se sentía capaz de sostener una guerra general contra la Unión Soviética. Tampoco ésta quería mantener un conflicto con una nación de 700 millones de habitantes y además verse debilitada frente a los Estados Unidos.

Por lo tanto, Moscú inmediatamente ofreció a Beijing establecer contactos directos entre los líderes de ambos estados para restablecer las negociaciones interrumpidas en 1964. Pero Mao continuó negándose a ello calculando que podía sostener indefinidamente la tensión fronteriza. Ante el rechazo, Moscú reiteró sin suerte su solicitud por canales diversos. A mediados de marzo de 1969 decidió una política militar diferente. Los soviéticos responderían de inmediato a cada acción de hostigamiento china empleando una fuerza militar superior. Además, amenazarían abiertamente a Beijing sobre la posibilidad de un ataque nuclear. Esta última acción tampoco tuvo éxito dado que Brezhnev no consiguió credibilidad. A las amenazas nucleares soviéticas Mao respondió que se trataba de un "chantaje nuclear" que no lo llevaría a cambiar su política. Por último y paradójicamente, para tratar de cambiar la posición China los soviéticos recurrieron a un tercero, los Estados Unidos. Moscú hizo saber a la comunidad de inteligencia de ese país que estaba *verdaderamente* dispuesto a atacar las instalaciones nucleares chinas en el territorio de Xinjiang. El 28 de agosto un artículo en el *Washington Post,* citando fuentes oficiales, informó que las chances de una guerra nuclear chino-soviética se habían incrementado a cerca de un 50-50. Además mostraba un mapa de las plantas nucleares y sitios de prueba conocidos en China considerados como posibles objetivos nucleares. Sumado a ello, la inteligencia china probablemente detectó cerca de su frontera la concentración de medios aéreos con capacidad para llevar a cabo el ataque. El efecto fue inmediato. Las autoridades chinas finalmente creyeron en esa posibilidad (hasta hoy se discute si los soviéticos realmente estaban dispuestos a hacerlo).

Resolución de la crisis

El 11 de septiembre los contactos fueron retomados y los líderes de ambos países se encontraron en el aeropuerto de Beijing. Las negociaciones se reabrieron el 20 de octubre de 1969 y se llegó a un acuerdo. China finalmente aceptó el control soviético de las islas tal como estaba establecido desde el principio con excepción de las islas de Zhenbao y Chilichin que permanecieron bajo su control y que no desafiaría ese control.

Fashoda (1898): lecciones de una crisis remota entre el Reino Unido y Francia[19]

En la última década del siglo XIX, en un punto remoto de África se generó una crisis entre Francia y Gran Bretaña. Durante casi todo ese siglo diferentes políticos británicos percibieron las actividades territoriales y coloniales rusas y francesas como

[19] Esta sección es una versión mejorada del artículo "Fashoda (1898). Lecciones de una crisis remota entre el Reino Unido y Francia", *Análisis* N° 42, Universidad del CEMA, Noviembre 2005, pp. 5-7. El análisis del caso se basa en Lebow (1981) y Snyder y Diesing (1977).

amenazas a la seguridad imperial. Por ese motivo, los políticos británicos seguían con atención los movimientos de las expediciones francesas.

En el período que se conoce como la era del Imperialismo (1880-1914) los intereses de Gran Bretaña en África siguieron la línea de expansión El Cairo-El Cabo. Esta línea se interceptaba con los ejes transversales del avance francés en África Occidental. A partir de la ocupación británica de Egipto en 1882, la cuestión egipcia se convirtió en un conflicto permanente entre las dos potencias y, finalmente, en 1898 sus intereses chocaron por el control del Alto Nilo, hoy Sudán. Esto dio lugar al incidente de Fashoda.

Desarrollo de la crisis

Hacia 1892 los británicos quedaron como únicos dueños de Egipto y del canal de Suez. Los británicos consideraban al Sudán como "una daga apuntando al corazón de Egipto". Por ello, con el objeto de estabilizar esa ocupación, el impulso imperial inglés se dirigió entonces hacia la región del Alto Nilo, es decir hacia el sur. En 1895, el Reino Unido declaró al Sudán como territorio de su interés y advirtió que cualquier intento por parte de otras potencias de instalarse allí sería considerado como un "acto hostil". Esta política chocó con la de Francia que desde 1890 hacía grandes esfuerzos por ampliar sus posesiones, en particular, en Africa central y occidental. Por ello, la Oficina Colonial francesa intentó dominar el Alto Nilo en Fashoda. Su intención era construir represas que regularan las crecidas del río Nilo y, de este modo, controlar la economía agrícola de Egipto.

Luego de la derrota en la guerra Franco-Prusiana habían surgido en la política exterior francesa dos perspectivas rivales. Una continentalista, orientada hacia Europa que apuntaba a concentrar los recursos de la nación teniendo en cuenta a Alemania. Por lo tanto, entre los objetivos de esta perspectiva se hallaba el acercamiento al Reino Unido y a Rusia para contener a Alemania. La otra perspectiva, colonialista, aspiraba a hacer de Francia una potencia mundial, para lo cual la posesión de un imperio colonial era una condición fundamental. Esta política implicaba el peligro de chocar con la oposición del Reino Unido. Por ese motivo, los colonialistas eran más proclives a alcanzar un entendimiento con Alemania para enfrentar, en cambio, al Reino Unido. Estas políticas eran seguidas por diferentes oficinas burocráticas del gobierno francés y mezcladas con otras posiciones en cuanto a política interna se enfrentaron en 1898 a raíz del incidente de Fashoda.

Durante algunos años, el ministro de colonias francés Delcassé había planeado expediciones al valle del Alto Nilo. Estas propuestas fueron rechazadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores conciente de que los británicos no tolerarían ningún avance francés en esa zona. Hacia 1895, un cambio de ministros permitió que la oficina colonial organizara una expedición exploratoria "no política," pero esta agencia la transformó en una operación de ocupación desafiando las sucesivas advertencias británicas. En 1896, la expedición avanzó desde el África Occidental Francesa hacia Fashoda en el Alto Nilo con la intención de tomar posesión de esa tierra para Francia en virtud del derecho de conquista. La expedición comandada por el capitán Jean-Baptiste Marchand estaba compuesta por ocho franceses y 120 soldados senegaleses. Estos izaron la bandera tricolor en Fashoda el 10 de julio de 1898. Según el derecho de conquista reconocido

hasta el momento Marchand y sus hombres tomaron posesión de la región en nombre de Francia.

Cuando lord Salisbury, ministro de relaciones exteriores británico, se enteró de la expedición francesa ordenó de inmediato al comandante local estacionado en Kartum, general Kitchener, dirigirse desde el norte hacia el Alto Nilo para frustrar la empresa francesa y sostener sus pretensiones sobre el Sudán. El objetivo era demostrar la determinación británica y, si fuera necesario, la capacidad de expulsar a los franceses. Pero, para evitar un choque armado innecesario se ordenó a Kitchener evitar actos de violencia. A principios de septiembre los británicos habían logrado el completo control del Sudán derrotando a los árabes con un ejército de 20.000 hombres. El 9 de septiembre Londres comunicó al gobierno francés que el Sudán pertenecía a la corona por derecho de conquista y que ello no era negociable. Además, expresó su preocupación por las consecuencias de un enfrentamiento (aunque mantuvo en secreto las instrucciones dadas a Kitchener para evitar esa situación). El 19 de ese mes los líderes de las expediciones se encontraron en Fashoda. Allí, el comandante británico preguntó "amablemente" a Marchand si no se oponía a que izara la *Union Jack* en el campamento británico y agregó que éste debía pensar muy bien sus palabras dado que una respuesta negativa podría "conducir a una guerra entre Francia e Inglaterra". El francés respondió que sus órdenes eran ocupar la región, que permanecería en el lugar hasta recibir nuevas instrucciones de París, y que no objetaba que los británicos izaran su bandera en el campamento, pero comunicó que informaría el hecho a su gobierno. Por último, afirmó que si Kitchener intentaban expulsarlos estaban dispuestos a pelear y morir allí. La crisis había estallado.

Cuando a fines de septiembre la noticia se conoció en Europa, el gobierno francés se negó a retirar a Marchand. Por su parte, los británicos se negaron a discutir el problema africano en tanto los franceses no accedieran a sus demandas. Amabas partes intentaron convencerse mutuamente de que estaban dispuestos a enfrentar una guerra antes que a retractarse.

Sin embargo, el comunicado británico no pudo haber llegado a París en peor momento. En agosto había estallado el escándalo del capitán Dreyfus y una atmósfera de crisis política se había instalado en el gobierno. Como consecuencia del escándalo se esperaba que el gabinete cayera en cualquier momento. La sociedad también se hallaba dividida. A pesar de los esfuerzos por movilizar a la opinión pública francesa, esta pareció percibir desde el comienzo que la crisis en Sudán era una aventura partidista. La prensa francesa reflejó esa división de opiniones. Delcassé, ahora a cargo del ministerio de relaciones exteriores, pensó que aún podía sacar algún rédito de la situación y con el objeto de ganar tiempo inició una serie de maniobras dilatorias frente al Reino Unido. En primer término le hizo saber que si continuaba con su curso de acción coercitivo, Francia se sentiría acorralada y que su "honor" no le permitiría un retroceso: "No me pida lo imposible, no me arrincone...¿Ustedes seguramente no romperían con nosotros por Fashoda?". La firme respuesta británica no se hizo esperar: "eso es exactamente lo que me temo". Luego, el 21 de octubre, Delcassé declaró que no retiraría la expedición hasta obtener garantías para la negociación del establecimiento de un punto comercial en el Nilo. Ante la persistencia de los reclamos, la respuesta británica fue movilizar la Royal Navy. Se ordenó la concentración del *Reserve Squadron* en Portland y el traslado de la *Channel Fleet* a Gibraltar para reforzar a la *Mediterranean Fleet*. La prensa británica apoyó a su gobierno declarando que "un lado o el otro deberá retirarse. Ese lado...no

puede ser Gran Bretaña". El 27 de octubre, el Gabinete discutió si aceptaba las pretensiones francesas o si declaraba la guerra y acordaron demandar el inmediato retiro incondicional francés. Una vez producido el repliegue, el Gabinete consideraría si los reclamos franceses merecían una negociación. Ante el embajador alemán Salisbury exageró acerca de las dificultades que enfrentaba para frenar a los halcones dentro de su gobierno. Aquel rápidamente informó a Berlín que los británicos habían verdaderamente quemado todos los puentes. Tal como se esperaba, la noticia llegó a oídos franceses. En este punto París comenzó a creer que una ruptura era inevitable. Por último, ante la inamovible posición británica; urgido a retirarse por su único aliado, Rusia; y a pesar de los esfuerzos de Delcassé, el 2 de noviembre desde París se ordenó a Marchand el repliegue de la expedición.

Resolución de la crisis

El gobierno británico en todo momento buscó demostrar su grado de preparación militar frente a los franceses, pero al mismo tiempo deseaba evitar hostilidades. La superioridad militar británica fue el factor más importante que determinó la resolución de la crisis en forma pacífica. Tanto su flota como sus fuerzas terrestres en la zona superaban holgadamente a las francesas. Por si sola la Royal Navy era superior a las flotas francesas y rusas combinadas y cuando los británicos la movilizaron los franceses reconocieron su derrota y determinó su repliegue. Para ellos el problema fue: "como combinar las demandas de honor con la necesidad de evitar una guerra naval para la cual estamos absolutamente incapacitados, aun con la ayuda rusa". Otro factor contribuyente al resultado fue la demostración por parte del Gobierno de Su Majestad de estar muy dispuesto a ir a la guerra. Sin embargo, Londres buscó evitar medidas que pudieran convertir a Francia en un enemigo permanente. Eso hubiera sido desastroso para el mantenimiento del mundo multipolar por ellos buscado. Por lo tanto, Salisbury evitó hacer cualquier requerimiento a Francia que pareciera una concesión territorial, e hizo lo posible por suavizar el efecto del repliegue francés. Declaró públicamente que "oficialmente" no había solicitado el retiro francés. Hasta cambió el nombre de Fashoda por el de "Kodok" para suavizar la memoria de la derrota francesa. Una vez terminado el incidente, ambas partes mantuvieron negociaciones para delimitar sus esferas de influencia en África. Por el tratado conocido como Declaración Adicional a la Convención de África Occidental de junio de 1898 firmado el 21 de marzo de 1899, Francia renunció a cualquier influencia política sobre Egipto y Sudán, como compensación obtuvo un total dominio sobre Africa occidental.

La resolución de la crisis de Fashoda no condujo inmediatamente a un acercamiento anglo-francés, sin embargo, la cuestión de Egipto dejó de ser un punto de fricción entre ambas potencias. Ello facilitaría futuros acercamientos que llevarían a la Entente Anglo-Francesa en 1904.[20]

[20] Es interesante preguntarse cómo se hubiera desarrollado la historia si en aquel momento Francia no hubiera estado en una posición tan débil. Quizás la Primera Guerra Mundial hubiera mostrado una configuración diferente de coaliciones enfrentadas.

Obstáculos al manejo de crisis: la incidencia de los factores internos en la Guerra de los Seis Días[21]

Muchas veces los factores que llevan a la decisión de lanzar un desafío que inicia una crisis internacional responden a impulsos de origen interno los cuales, una vez iniciado el proceso dificultan cualquier intento de evitar una escalada en la crisis. Un claro ejemplo de esta situación fue la crisis que desató la Guerra de los Seis Días entre árabes e israelíes en 1967.

Desarrollo de la crisis

Luego de la crisis de Suez de 1956, los israelíes pasaron a convivir rodeados de vecinos hostiles, separados por fuerzas de las Naciones Unidas. La crisis se inició el 7 de abril de 1967. Ese día, cañones sirios bombardearon agricultores israelíes en asentamientos sobre territorios disputados. Los israelíes devolvieron el fuego e intervino su fuerza aérea que derribó seis Migs sirios. Más aún, los aviones israelíes sobrevolaron Damasco. Como respuesta, Egipto, que desde fines de 1966 tenía un pacto de defensa con Siria, prometió desarrollar una acción conjunta en defensa de su aliado contra futuras agresiones israelíes.

El siguiente incidente de la crisis se produjo en mayo de 1967 cuando grupos palestinos de la organización Fatah que operaban desde Jordania atacaron en el interior de Israel. Estos ataques preocuparon tanto al gobierno de Israel como a las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la embajada soviética informó a El Cairo que los israelíes concentraban tropas en la frontera siria. Más tarde, se comprobó que la información era infundada, pero alcanzó, junto con declaraciones de altos funcionarios israelíes, para que Egipto temiera un inminente ataque israelí. Con el objeto de disuadirlos, Gamal Abdul Nasser, presidente de Egipto, ordenó concentrar tropas en el Sinaí: "no fuimos nosotros quienes iniciamos la crisis…todos sabemos que la crisis comenzó con el intento de Israel de invadir Siria." El 15 de mayo, bajo una gran cobertura periodística, el ejército egipcio cruzó el Canal de Suez y comenzó a desplegarse en el desierto. Una semana más tarde, se habían identificado cuatro divisiones en el área.

Al día siguiente, Nasser solicitó el inmediato retiro del Sinaí y de la Franja de Gaza de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF). La demanda respondía a la necesidad de aplacar el frente interno y, especialmente, al bloque de naciones árabes que acusaban a Nasser de mostrarse tolerante y débil ante la presencia de la fuerza internacional. El secretario general de la ONU, U Thant, rápidamente accedió al pedido egipcio. De este modo, las fuerzas internacionales que desde 1957 habían monitoreado el mantenimiento de la paz fueron retiradas de la zona. La importancia de éstas residía en su capacidad para actuar como una alarma contra incendio y, con su presencia, comprar tiempo para resolver eventuales crisis. La noticia del retiro de la fuerza y la facilidad con que U Thant aceptó el pedido egipcio sacudió al gobierno israelí.

Con la esperanza de evitar entrar en una espiral ascendente incontrolable el primer ministro de Israel, Levi Eshkol, declaró el 19 de mayo que su país no iniciaría actos hostiles, pero recalcó que estaba decidido a defender su territorio y sus derechos

[21] Esta sección fue publicada en la revista DEF Año 1 N° 4, Diciembre 2005. El análisis del caso se basa en Barker (1974), Lebow (1981), Stein (1991) y Bar-Simon-Tov (1991).

internacionales. Agregó, además, que "si Egipto no nos ataca, no actuaremos en contra de sus fuerzas [en el Sinaí] o no lo haremos si no impiden la libre navegación en el Estrecho de Tiran." Cuando las fuerzas israelíes se retiraron del Sinaí en 1957, el gobierno había advertido que un bloqueo al Estrecho de Tiran podía ser considerado como *causus belli*. Por lo tanto, la decisión egipcia de proceder con ese bloqueo se convirtió en un paso esencial para decidir el rumbo que tomaría la crisis.

El 22 de mayo, el presidente Nasser afirmó que "ahora con las tropas concentradas en el Sinaí las probabilidades de guerra son 50-50. Pero si cerramos el estrecho la guerra será ciento por ciento segura." A pesar de ese pronóstico, El Cairo anunció el cierre del estrecho de Tiran. El mismo día, en un discurso ante oficiales Nasser declaró que "bajo ninguna circunstancia se permitirá que la bandera de Israel atraviese el golfo de Akaba. Los judíos nos amenazan con la guerra…Nosotros les decimos: bienvenidos. Estamos listos para la guerra...estas aguas son nuestras." La decisión desencadenó una ola de apoyo popular en las capitales del mundo árabe. Radio El Cairo anunció que "todo Egipto se halla ahora dispuesto a lanzarse a una guerra total que pondrá fin a Israel".

Israel procedió a llamar a las reservas. Poco más tarde, Egipto presentó sus demandas: si Israel quería la paz tendría que abandonar ciertos territorios, incluyendo el puerto de Eilat, y reconocer que las aguas del golfo de Akaba eran egipcias. Al mismo tiempo, El Cairo aseguró a U Thant que no atacaría primero.

El 30 de mayo, luego de algunos desencuentros, el rey Hussein de Jordania viajó a la capital egipcia y firmó un acuerdo de defensa conjunto con las otras fuerzas árabes (a las que se sumaban las de Irak). Desde la perspectiva israelí la situación era preocupante. La amenaza de cerco convenció al gobierno que los árabes se preparaban para atacar.

El bloqueo del estrecho significaba importantes costos económicos para Israel pero, según sus autoridades, lo más importante era el costo de la erosión de la capacidad de disuasión del país: "no es más una cuestión de libertad de navegación. Si no respondemos directamente al bloqueo... perderemos la credibilidad y las fuerzas armadas su capacidad de disuasión". La estrategia de defensa israelí se basaba en una ofensiva rápida. Lo contrario era esperar el ataque árabe o sufrir el estrangulamiento de la economía. Por lo tanto, desde distintos sectores comenzó la presión interna sobre el gobierno israelí para lanzar cuanto antes el ataque preventivo. Yitzhak Rabin, jefe de estado mayor, comentó luego que no tenían otra alternativa sino responder al desafío que les impusieron porque el problema no era ya la libertad de navegación, "el desafío era la propia existencia del Estado de Israel" Una vez que se produjo el bloqueo del estrecho, Israel abandonó los intentos por manejar la crisis y evitar la guerra. A partir de ese momento buscó crear las condiciones internacionales necesarias para llegar a la guerra en las mejores condiciones.

Tanto Nasser como el gobierno israelí estaban expectantes de la posición que adoptarían las grandes potencias frente a un eventual estallido de las hostilidades. Sin embargo, una vez bloqueado el estrecho, el gobierno israelí se sintió libre para pasar al ataque pero sólo cuando la oposición de los Estados Unidos se hubiera neutralizado. Al respecto, tanto Washington como Moscú se declararon en contra de escalar a un conflicto armado. Pero en realidad, sus declaraciones terminaron siendo ambiguas y poco convincentes. Cuando finalmente Israel se convenció que los Estados Unidos no actuaría en su contra decidió proseguir con sus planes militares.

Resolución de la crisis

Bajo el máximo secreto, las fuerzas israelíes se prepararon para pasar a la ofensiva y el 3 de junio el gabinete aprobó el ataque. Mientras que en el lado árabe se publicitaba la llegada de contingentes provenientes de distintas naciones árabes para apoyar una acción contra Israel. La noche anterior al inicio de las hostilidades, Nasser dio la bienvenida a Irak a la alianza árabe: 'estamos dispuestos para el combate a fin de forzar al enemigo a despertar de sus sueños y hacer frente, cara a cara, a la realidad árabe"

El tiempo de la diplomacia había pasado y en las primeras horas del 5 de junio la aviación israelí inició la ofensiva. Seis días más tarde, el 10 de junio, entró en vigor el alto en fuego solicitado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El mapa de Medio Oriente había sido retrazado. Israel cuadriplicó la extensión del país en una las campañas más rápidas y completas jamás registrada en los anales de la guerra. Diez años más tarde, Israel y Egipto firmaron la paz, pero el conflicto por Palestina aún continúa.

La crisis de Julio de 1914[22]

En julio de 1914 nuevamente estalló una crisis en Europa y los imperios centrales recurrieron a la misma fórmula de manejo de crisis que habían ensayado exitosamente para la de Bosnia seis años antes.[23] Sin embargo, el contexto, la determinación y la capacidad de los actores habían cambiado. Esta vez, las potencias se arrojarían al vacío y un conflicto inicialmente balcánico se convertiría en el primer conflicto mundial que a su término había segado 14 millones de vidas.

Desarrollo de la crisis

Hacia 1914, muchos austriacos habían concluido que el futuro del Imperio requeriría una acción militar contra Serbia. Austria-Hungría era un estado multiétnico dominado por alemanes y húngaros. Por su parte, Serbia, un estado balcánico independiente fronterizo, era el centro de la agitación a favor de los pueblos eslavos que ponía en peligro la integridad del Imperio. Por lo tanto, para poner fin a esa amenaza y fortalecerse en el escenario europeo, Austria-Hungría debería derrotar y anexar Serbia. El 28 de junio de 1914 fueron asesinados el heredero al trono imperial, Archiduque Francisco Fernando, y su esposa en la ciudad bosnia de Sarajevo. La conspiración organizada desde Serbia disparó y dio inicialmente legitimidad a Viena para actuar contra ese país. Durante el mes siguiente las potencias europeas intentaron evitar el conflicto o, al menos, mantenerlo localizado. En ambos objetivos fallaron.

El ministro de relaciones exteriores de Austria, conde Berchtold, quien había declarado que en esa ocasión arreglarían sus cuentas con Serbia, no reaccionó inmediatamente y recién un mes más tarde daría los primeros pasos. Durante ese tiempo Austria llevó adelante una investigación oficial, mantuvo consultas con Alemania sobre

[22] Esta sección se basa en un artículo a publicarse en la revista DEF, febrero 2006. El análisis del caso se basa en Joll (1984), Lebow (1981), Levy (1991), Snyder y Diesing (1977) y Trachtenberg (1991).
[23] Para la crisis de Bosnia ver Revista DEF, Año 2 N° 5, Enero 2006.

los pasos a seguir e inició preparativos militares. Esa demora terminó diluyendo gran parte de los sentimientos de solidaridad y apoyo de Europa a favor de la corona austriaca. Sólo en Berlín se mantuvo inalterable el apoyo a la causa austriaca. Desde hacía algún tiempo, la cancillería alemana había concluido que debía sostener a su vecino a cualquier costo para que sobreviviera como una gran potencia y aliada efectiva: "si el gobierno Austro-Húngaro no va a abdicar para siempre de ser una gran potencia no le queda otra opción que obligar al gobierno serbio a aceptar sus demandas aplicando una fuerte presión y si fuera necesario recurrir a medios militares."

El 5 de julio el Kaiser Guillermo comunicó al enviado austriaco que podían contar con el total apoyo alemán, aún si Rusia se inmiscuía. De ese modo, se fijaron las intenciones alemanas al librar el famoso "cheque en blanco": Austria podría hacer lo que quisiera con Serbia; Alemania la protegería de Rusia y pelearía si ésta intervenía. Más aún, los alemanes urgieron a Viena para que atacara lo antes posible para presentar a Europa con un *fait accompli*. El embajador austriaco informó que en Berlín se creía que el momento era favorable dado que calculaban que Rusia no estaba aún preparada militarmente como lo estaría en pocos años más: "Austria debe juzgar qué debe hacerse para aclarar su relación con Serbia; pero cualquiera sea su decisión, debe saber con total seguridad que Alemania la apoyará en todo momento como aliada… y si la guerra debe estallar será mejor ahora que en uno o dos años más cuando la Entente [Rusia y Francia] sea más fuerte." Pero los austriacos tardaron en tomar medidas debido a la falta de preparación de su ejército.

El 19 de julio el consejo de ministros aprobó el texto de un ultimátum que sería presentado en pocos días a Serbia. Entre otras demandas se exigía la supresión de las actividades subversivas dirigidas contra Austria-Hungría y que representantes de ese gobierno participaran en la investigación serbia para descubrir a los instigadores del atentado. El 23 de julio presentaron el ultimátum a Belgrado para que lo contestara en 48 horas. Sus términos eran muy duros. Las instrucciones al embajador en Belgrado eran que informara a los serbios que cualquier respuesta distinta a la de aceptación total e incondicional llevaría a la ruptura de las relaciones diplomáticas. Era obvio que Viena no esperaba la aceptación del documento y que fue pensado como un pretexto para justificar el ataque. Cuando el ultimátum se conoció en las restantes capitales europeas, se supo que la crisis era muy seria. Una vez leído, el ministro de relaciones exteriores ruso Sazonov declaró: "es la guerra europea" y acusó a Viena de "prenderle fuego a Europa". A diferencia de lo ocurrido con Bosnia, "Rusia no admitirá que las diferencias austro-serbias sean resueltas entre las dos partes solas"; y agregó: "Viena está buscando un pretexto para absorber a Serbia...en ese caso, Rusia irá a la guerra contra Austria."

Para sorpresa de todos, Serbia aceptó casi todas las demandas austriacas, excepto aquellas consideradas violatorias de su soberanía. Sin embargo, Austria estimó la respuesta insatisfactoria, rompió relaciones, impartió las órdenes de movilización y, finalmente, el 28 de julio decidió declarar la guerra a Serbia con la expectativa de que se asustara y se sometiera a sus designios rápidamente.

Hasta aquí, Viena no había intentado manejar la crisis sino que el asesinato del heredero al trono justificó ir contra Serbia. Sin embargo, las decisiones y acciones tomadas en otras capitales impidieron la localización del conflicto que tanto esperaban sus iniciadores y se convirtió en una guerra general europea y luego, mundial. Con el fin de fortalecer a su aliado, debilitar la alianza franco-rusa y escapar del cerco, Alemania

desafió el compromiso ruso de defender la independencia serbia. El 18 de julio, el secretario de relaciones exteriores alemán había afirmado que: "cuanto más resuelta se muestre Austria y cuanto más enérgicamente la apoyemos, más rápido terminará el griterío ruso".

Una vez declarada la guerra contra el estado balcánico, Austria movilizó la mitad de sus cuerpos de ejército contra éste. La otra mitad se mantuvo desplegada con la expectativa de disuadir a Rusia de intervenir. Esta, a su vez, respondió ordenando una movilización parcial de sus ejércitos contra Austria esperando también disuadirla, una vez que ésta se diera cuenta que terminaría enfrentando una guerra balcánica si invadía a Serbia. En ese momento, el Káiser alemán envió un telegrama a su primo el Zar Nicolás II solicitándole moderación en sus movimientos: "con confianza espero que me ayudarás en mis esfuerzos para suavizar las dificultades que pudieran surgir. Tu más sincero y devoto amigo y primo, Willy". Pero durante los intercambios diplomáticos que siguieron, el Káiser creyó que su pariente ruso estaba comprando tiempo para mejorar su posición militar. Entretanto, tras muchas dudas, a las 5 de la tarde del día 30 el Zar ordenó la movilización general para el día siguiente. Al conocer los movimientos rusos, el 31 de julio, Berlín envió un ultimátum de 12 horas a San Petersburgo demandando la suspensión de la movilización: "Rusia ha movilizado totalmente su flota y ejército, ello significa que es contra nosotros. Esta decisión rusa nos lleva a proclamar medidas por la seguridad del imperio…Si Rusia no suspende sus aprestos bélicos contra nosotros y Austria-Hungría en los próximas doce horas, procederemos con la movilización." Rusia lo rechazó, por lo tanto el 1 de agosto el Káiser ordenó la movilización de sus ejércitos para iniciar acciones de guerra. En tanto que para Francia, la declaración alemana contra Rusia significaba poner en funcionamiento las cláusulas de su alianza y la obligaba a entrar inmediatamente en guerra, pero antes trató de asegurarse el apoyo británico y mostrar a Alemania como el agresor.

El gobierno alemán esperaba que una guerra austro-serbia quedara "localizada" y, al igual que durante la crisis bosnia, creyó que Rusia no intervendría si debía enfrentarse con el poderío alemán. Los alemanes también esperaban que Francia frenara a Rusia y que Gran Bretaña no interviniera dado que las relaciones entre ambas potencias eran buenas. Pero esta vez, Rusia, que se visualizaba como la protectora de todos los pueblos eslavos, no aceptó las demandas austriacas que no sólo amenazaban la existencia de Serbia sino que también hubieran puesto en duda su capacidad para cumplir el rol de gran potencia: "los gobernantes rusos en todo momento dejaron claro cual sería su actitud. Ellos consideraban un ataque a Serbia como un *casus belli*, una cuestión de vida o muerte." Al mismo tiempo, el aliado más importante de Rusia, Francia, se mostró dispuesto a apoyar a Rusia en una guerra contra Austria.

Resolución de la crisis

Una vez que los alemanes se dieron cuenta que Rusia se estaba movilizando para ir a la guerra, Alemania puso en marcha el plan militar diseñado para esa eventualidad: el plan Schlieffen. Este plan estratégico preparado por el Estado Mayor General establecía primero el ataque contra Francia y luego, una vez derrotada ésta, que las fuerzas se dirigieran contra Rusia. Pero para lograr la ventaja militar el plan implicaba atacar primero y a través de Bélgica. Este movimiento arrastraría también al Reino Unido a la

guerra contra Alemania. De este modo, los intentos finales alemanes por detener la guerra entraron en fuerte contradicción con sus necesidades militares. El plan Schlieffen puso en evidencia que las estrategias diplomática y militar alemanas pujaban en direcciones opuestas. El objetivo del Canciller alemán de evitar aparecer como el estado agresor y responsabilizar a Rusia de la guerra se contradecía con la necesidad impuesta por el plan de actuar con prontitud y con ser la primera en cruzar las fronteras para invadir Bélgica. Los gobernantes alemanes, entonces, decidieron abandonar la diplomacia y adoptaron el camino militar. El 3 de agosto Alemania declaró la guerra a Francia. Una vez que Alemania invadió Bélgica, Gran Bretaña declaró la guerra el 4 de agosto. La guerra europea había comenzado.

Los desafíos al manejo de las crisis

La resolución de las crisis de Fashoda en 1898 y chino-soviética en 1969 son ejemplos de manejo de crisis exitosos. Por el contrario, julio de 1914 y junio de 1967 son ejemplos intentos fallidos por manejar las crisis. A continuación se analizarán los motivos que dan cuenta de los diferentes resultados.

Durante la crisis de Fashoda en 1898 los franceses desafiaron la postura británica en Sudán con la esperanza de avanzar sus intereses en Egipto y obtener así algún reconocimiento en la región junto con concesiones en África Occidental a cambio de su retiro de Sudán. Según algunos, París intentó manipular la tendencia del adversario a "èvitar el riesgo". Para que los británicos cedieran exageraron las con secuencias de una acción contraria a sus designios. La táctica no dio resultados debido a su muy obvia inferioridad militar. Por otra parte, los británicos fueron más convincentes al practicar la "manipulación de los riesgos" amenazando con que el incident e podría escalar fuera de control aunque al mismo tiempo, sin que su adversario lo supiera, habían tomado precauciones para que ello no sucediera.

En este caso de poder de negociación asimétrica es interesante destacar el empleo de las tácticas coercitivas con las de acomodamiento británicas a partir de un punto crítico y una vez establecido su predominio y determinación. La crisis concluyó cuando Francia redujo sus demandas iniciales hasta que conformaron el pedido británico. Al mismo tiempo, y con vista al futuro, los británicos tuvieron una serie de gestos para resguardar el honor francés. La disposición de no chocar militarmente con Francia puede explicarse por la amenaza alemana presente como una sombra en las relaciones entre las grandes potencias europeas de ese período. De este modo, los asuntos coloniales estuvieron conectados con los asuntos europeos continentales y la visión de los líderes se extendió a un horizonte de tiempo más lejano.

La crisis chino-soviética de 1969 es otro ejemplo de un efectivo manejo de crisis. Los líderes chinos y soviéticos se comportaron en forma consistente con el modelo elaborado por Alexander George y un grupo de colaboradores. Durante la crisis los soviéticos demostraron una gran moderación al no lanzar un ataque convencional o nuclear en gran escala. Aunque posiblemente consideraban esta segunda opción prohibitiva. Por casi seis meses toleraron la estrategia ofensiva de Mao y manejaron la crisis sin recurrir al empleo masivo de medios militares. Por su parte, los chinos también supieron manejar el riesgo calculado al mantener los objetivos limitados y desafiaron a

los soviéticos sólo en lugares remotos. De este modo, el manejo de crisis fue efectivo y se evitó llegar a una guerra de consecuencias incalculables. Al conocer los planes soviéticos a través de los Estados Unidos los líderes chinos se retiraron porque no estaban dispuestos a llegar a la guerra nuclear para mantener sus intereses. Por su parte, los soviéticos buscaron disuadir a los chinos por todos los medios, recurriendo finalmente a la "ayuda" de su rival, los Estados Unidos.

Los casos anteriores muestran la importancia de un principio esencial para el manejo exitoso de cualquier situación de crisis: ambas partes no querían llegar a un enfrentamiento armado y buscaron en todo momento soluciones para no alcanzar ese punto. Los dos casos siguientes (julio 1914 y junio 1967) son el ejemplo opuesto y muestran la importancia de los factores motivacionales para inclinar con mayor facilidad a los actores hacia el conflicto.

Durante los primeros años del siglo XX se desató en el corazón de Europa una crisis que arrastró al continente a la primera conflagración mundial. En el verano de 1914 los líderes alemanes y austriacos repitieron la jugada de la crisis de Bosnia con la expectativa de ganar nuevamente. Pero las condiciones de 1909 ya no estaban vigentes. La resolución de la crisis de Bosnia significó un duro golpe emocional para la dirigencia rusa que en consecuencia solidificó su decisión de evitar una nueva humillación preparándose para ello. Los alemanes creyeron que una vez más Rusia no estaría dispuesta a ir a la guerra porque su preparación militar era aún incompleta, sin embargo, al mirar sólo ese aspecto, ignoraron razones políticas vitales que empujarían a los rusos a preferir ir a la guerra. Según el historiador Marc Trachtenberg, para 1914 los rusos estaban convencidos que la guerra era inevitable:

> La decisión rusa de proceder con la movilización se basó en una evaluación política: existía una situación de estancamiento, Austría había comenzado a moverse contra Serbia, el tema no podía ser soslayado por más tiempo. Es importante subrayar que la movilización rusa no se precipitó por el miedo a que Alemania se hallaba a punto de actuar. En la discusión en los cuales se decidió la movilización los argumentos giraron en torno de la guerra misma y no en la movilización alemana como tal, que era inminente.[24]

Otro ejemplo de ese estado de opinión cuenta que al firmar la orden de movilización, el ministro del interior ruso expresó que el cumplimiento de esa orden llevaría a la revolución, pero se persignó y dijo: "no podemos escapar a nuestro destino". Al mismo tiempo, las potencias centrales calculaban que en los próximos años la relación de fuerzas se volvería en su contra.

Por lo tanto, para el verano de 1914 casi todos los actores, en particular los austriacos, los alemanes y los rusos, estaban convencidos que la guerra era inevitable. Lo que no sabían era la magnitud que esta alcanzaría. Además, los alemanes contaban con un plan militar que al aplicarlo se garantizaba la expansión de la guerra. Estas predisposiciones hicieron casi imposible encarar con éxito el manejo de crisis.

[24] Trachtenberg (1991), 93 y 95.

La mayoría de los analistas destaca que la crisis de 1967 desembocó en un conflicto armado por la presencia de un importante factor de política interna: la vulnerabilidad del líder.[25] En el caso de Egipto, la imperiosa necesidad del presidente Nasser de apuntalar su liderazgo interno y dentro del mundo árabe explicaría su decisión de subir la apuesta y cerrar el estrecho. Según un colaborador cercano como Anwar El Sadat: Nasser "estaba ansioso de cerrar el estrecho…para mantener su prestigio dentro del mundo árabe." También se señala la existencia de factores contextuales tales como la actitud hacia la guerra. Al respecto, la aceptación de la guerra como una opción factible o necesaria habría facilitado la decisión de recurrir a la solución militar de la disputa.

Durante el desarrollo de la crisis queda claro que el presidente egipcio había decidido no atacar primero sino que, llegado el caso, provocar una respuesta de Israel. Esta decisión se basaba en la creencia que el potencial militar árabe estaba en condiciones de resistir un primer golpe israelí.[26] Al respecto, existe una enorme evidencia que muestra que los líderes egipcios sobrestimaron su capacidad militar relativa: "hay una gran diferencia entre ayer y hoy…hoy tenemos muchos [bombarderos] y otros aviones." La inteligencia militar egipcia había informado que dada su superioridad en blindados, artillería y aviación, Israel estaba "a punto de cometer un suicidio."[27] Pero Nasser también calculó mal la disposición y la voluntad de Israel para defenderse. Es importante señalar que el error de cálculo egipcio fue en gran medida la consecuencia y no la causa de la decisión de Nasser de desafiar a Israel. El presidente y su entorno escalaron los objetivos y los medios motivados por necesidades domésticas y externas. Por medio de mecanismos psicológicos defensivos inconcientes exageraron las capacidades propias (*bolstering*) y adoptaron una forma de pensamiento mágico por el cual sus necesidades se volvieron posibles de alcanzarse (*wishful thinking*). Ello impidió la presencia de los requisitos para el manejo de crisis que apuntan a evitar la provocación que llevara al adversario a lanzar un ataque preventivo. Por lo tanto, el manejo efectivo de la crisis requiere de Estados con una clara predisposición contraria a la guerra y una precisa comprensión de las debilidades políticas y estratégicas propias, que hacen a los líderes proclives a los errores de cálculo.

Los casos de 1914 y de 1967 muestran crisis en la que los actores llegan a la guerra cuando los motivos son lo suficientemente fuertes como para superar la voluntad de resolver la situación por medios pacíficos.

---

[25] Otros apuntan a la impericia de los Estados Unidos, la Unión Soviética y las Naciones Unidas para disuadir a los actores involucrados.

[26] Poco tiempo antes, las cuatro naciones árabes bajo el mando egipcio habían recibido de la Unión Soviética gran cantidad de armas modernas. Las fuerzas combinadas de Egipto, Jordania, Siria e Irak sumaban más de 400.000 hombres, 2.700 tanques y más de 700 aviones. Todos adiestrados según el modelo soviético. Frente a estos medios, los israelíes podían oponer 265.000 soldados, 800 tanques, y 450 aviones.

[27] El 26 de mayo Nasser vaticinó que: "la batalla será una general y nuestro objetivo básico será la destrucción de Israel. Probablemente no hubiera podido hacer estas afirmaciones cinco o aún tres años atrás…Digo estas cosas porque tengo confianza" (en la superioridad de las fuerzas blindadas combinadas de Irak, Siria, Argelia y Kuwait) "Esto es poder Árabe".

Conclusiones generales

Los casos analizados en este trabajo muestran que existieron fuertes incentivos para iniciar una crisis del tipo *brinkmanship*: los decisores "enfrentaron o creyeron que enfrentaban serias amenazas a sus intereses políticos nacionales o internacionales que creían que sólo podrían superar recurriendo a desafiar con éxito el compromiso de algún adversario (*brinkmanship*)".[28] Las crisis analizadas en este trabajo muestran que el resultado de las mismas no esta predeterminado y que no toda crisis internacional es igualmente factible de ser manejada. Algunas crisis pueden ser resistentes a los esfuerzos de los estadistas para evitar la guerra.[29] En esos casos algunos sostienen que se está ante una guerra inadvertida. Por lo tanto, cabe la pregunta ¿cómo puede disminuirse el peligro de culminar en una guerra no querida?

En términos racionales, se espera que "cuando los decisores perciben a la guerra como un resultado desastroso, serán más cuidadosos sobre los riesgos que correrán". Pero si los decisores están dispuestos a aceptar la idea de una guerra entonces serán más proclives a correr riesgos con tal de resolver la crisis a su favor. En esos casos, cuando el adversario no desea o no puede retirarse esa política conducirá a la guerra (tal como ocurrió con Alemania en 1914 o Egipto en 1967).[30]

Para analizar las crisis, Lebow se centra en los cálculos de los decisores basados en sus percepciones. En ese caso, la decisión de llegar a la guerra no depende de situaciones objetivas sino del contexto en el cual se desarrolla la crisis. A través de éste se evalúan y se les da significado a las alternativas políticas. La importancia del contexto reside en que determina la voluntad del decisor de arriesgarse a terminar en una guerra. El contexto se construye en base a tres percepciones de los decisores.[31] Según Lebow, la percepción de inevitabilidad de la guerra es el factor de trasfondo que "más influye en el resultado de una crisis del tipo *brinkmanship*".[32]

El resultado de este tipo de crisis, entonces, puede vislumbrarse a partir de responder las siguientes preguntas: ¿cuánto riesgo están dispuestos a correr los decisores?; ¿cuánta pérdida de ventaja política y/o militar están dispuestos a enfrentar por la posibilidad de preservar la paz?[33] En los casos de 1914 y de 1967 se vio que la percepción de inevitabilidad de la guerra y de un futuro balance militar desfavorable aceleró la decisión de ir a la guerra. En 1967 también estuvieron claramente presentes las presiones políticas internas que llevaron a Nasser a escalar la disputa.

Este trabajo sostiene que los factores motivacionales (necesidades) determinan que una crisis desemboque en una guerra. El grado o nivel de predisposición a aceptarla es el elemento principal que afecta la posibilidad aplicar exitosamente el manejo de crisis.

---

[28] Lebow (1981), 97 y 272.

[29] George (1991), 31. Según ese autor, esto puede ocurrir por la influencia de factores externos en los decisores: la estructura y la dinámica del sistema internacional, restricciones impuestas por las alianzas, o consideraciones de balance de poder; o a factores internos: "consideraciones internas de las partes de participantes de una disputa". Por último, ese autor introduce una categoría residual cuando sostiene que el manejo de crisis puede ser obstruido porque "los intereses de las partes son tan antagónicos que no pueden ser fácilmente aproximados durante las crisis".

[30] Lebow (1981), 265.

[31] Ibid, 229. Las percepciones son inevitabilidad de la guerra, el resultado probable de la guerra y el impacto esperado de la guerra sobre la propia sociedad.

[32] Ibid., 254.

[33] Ibid., 265.

El desafiante genera la crisis con la expectativa de no culminar en una guerra, pero si es necesario lo hará. En lo profundo de sus pensamientos están dispuestos para ello. Las crisis de 1914 y 1967 son ejemplos de este tipo de comportamiento. La necesidad llevó a los principales actores a aceptar escalar hasta la guerra.[34] Por el contrario, las crisis de 1898 y de 1969 son ejemplos de actores que se enfrentan en una crisis en la cual tenían claro, desde el inicio, que no estaban dispuestos a llegar al conflicto armado. Eso los impulsó a buscar en todo momento soluciones aceptables para ambas partes. A modo de ironía, el australiano Geoffrey Blainey afirma que,

> una "guerra accidental" es más probable en proporción a la presencia de otras condiciones que llevan a la guerra. Irónicamente, una guerra "accidental" es más probable si los factores no accidentales son fuertes. Irónicamente, una guerra "no intencional" es más probable si la intención de ir a la guerra es más fuerte.[35]

Por lo tanto, el análisis sugiere que es poco probable que los decisores decidan ir a la guerra durante el proceso de negociación, sino que ya entran en la crisis predispuestos en tal grado a ir a la guerra que a la menor dificultad para hallar una solución a su favor recurren a las armas. Más aún, existe el peligro de que corran ese riesgo a pesar de saber que pueden perder.[36] En esos casos es posible que recurran a un mecanismo psicológico para bloquear ese pensamiento negativo y transformar su visión de futuro en una optimista (en algo posible):[37]

> En la medida que los decisores se sientan obligados a desafiar el compromiso de un adversario, en forma correspondiente, necesitarán convencerse de que triunfarán. [De este modo, p]odrían racionalizar las condiciones para su éxito[38].

La presencia de fuertes expectativas o necesidades "pueden obstruir las mentes de los decisores para incorporar nueva información", dificultando así los intentos por manejar la crisis.[39] Por ese motivo, Lebow es pesimista respecto de los intentos por manejar situaciones de crisis al sostener que,

> cuando los decisores adoptan un curso de acción, las diversas técnicas favorecidas por los teóricos para mejorar la calidad del proceso de decisión tienen pocas posibilidades de ser implementadas … Si alguna de estas

[34] Por ejemplo el historiador David Thomson sostiene que en 1939, "la guerra vino porque algunos gobiernos (singularmente los del Japón y Alemania) deseaban alcanzar ciertos fines por los cuales estaban dispuestos a pagar el precio de la guerra…y también, porque otros gobiernos y naciones, aunque mal preparados para la guerra, se decidieron por fin a detenerlos, de modo que éstos también estaban dispuestos a pagar aquel precio que sabían sería enorme." (Thomson 1985, 180)

[35] 1988, 142.

[36] Para los casos de conflictos iniciados por la parte más débil ver Paul (1994).

[37] Según Lebow, "en la medida que los líderes perciben que necesitan actuar, se vuelven más insensibles a los intereses y compromisos de los otros que se encuentran en el camino del éxito de su política". (1981, 275)

[38] Ibid., 97.

[39] Ibid., 272.

> técnicas fuera adoptada, se lo haría de un modo ritualístico y serviría para que los líderes se convencieran a si mismos y a los demás de que la decisión que adoptaron desde el principio fue alcanzada del mejor modo posible. [40]

Por lo tanto, la afirmación de Henry Kissinger que "la guerra puede producirse porque en una crisis cualquiera puede perder el control. Naciones tras otras se han deslizado hacia una guerra cuyas causas no entendían pero de las cuales no pudieron librarse por si mismas,"[41] parece más bien una justificación del fracaso o un artefacto para cubrir una justificación de hostilidad.

Por lo tanto, el estudio de los casos sugiere que a la pregunta sobre si en la realidad es posible que exista algo como una "guerra inadvertida", la respuesta es negativa. Según lo visto, el que se recurra a la guerra para resolver una crisis no se trata del peligro de producirse una guerra que nadie quiere o que se escapó de control, sino que el grado de motivación de los líderes determinará desde el principio si saltarán al abismo si las cosas no evolucionan como esperan.

[40] Lebow (1981), 297. La misma línea argumental puede aplicarse a los miembros de la Junta militar argentina cuando decidieron proceder con la recuperación de las Islas Malvinas en abril de 1982. (Corbacho 2002)

[41] 11-3-1976.

REFERENCIAS

Barker, A. J. (1974): *La Guerra de los Seis Días*. Madrid: Editorial San Martín.

Bar-Simon-Tov, Yaacov (1991): "The Arab-Israeli War of 1967" en Alexander George (ed.), *Avoiding War. Problem of Crisis Management*, Boulder: Westview Press, pp. 304-319.

Blainey, Geoffrey (1988): *The Causes of War*. Third Ed., New York: The Free Press.

Cleveland, Harlan (1963): "Crisis Diplomacy", *Foreign Affairs*, Vol. 41, No. 4, July, pp. 638-649.

Cohen, Arthur (1991): "The Sino-Soviet Border Crisis of 1969" en Alexander George (ed.), *Avoiding War. Problem of Crisis Management*, Boulder: Westview Press, pp. 269-296.

Corbacho, Alejandro (2002): "Inteligencia y la decisión de recuperar las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982". *Nueva Inteligencia*, Vol. 1 N° 1 pp. 35-52.

George, Alexander L. (editor) (1991): *Avoiding War. Problems of Crisis Management*, Boulder: Westview Press.

Iwashita, Akimino (2004): "A 4,000 Kilometers Journey Along the Sino-Russian Border" Slavic Eurasian Studies Nr. 3, Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo.

Lebow, Richard N. (1981): *Between Peace and War. The Nature of International Crisis*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Levy, Jack S.: "The Role of Crisis Management in the Outbreak of World War I" en Alexander George (ed.), *Avoiding War. Problem of Crisis Management*, Boulder: Westview Press, pp. 62-102.

Paul, T. V. (1994): *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*, Cambridge: Cambridge University Presss.

Samarina, Alexandra (2005): "One Day in Sergeant Babansky´s Life" *The Moscow News* N° 28, 28-July.

Snyder, Glenn y Paul Diesing (1977): *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton: Princeton University Press.

Stein, Janice Gross (1991): "The Arab-Israeli War of 1967: Inadvertent War Through Miscalculated Escalation" en Alexander George (ed.), *Avoiding War. Problem of Crisis Management*, Boulder: Westview Press, pp. 126-159.

Thomson, David (1985): Historia Mundial de 1914 a 1968. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Trachtenberg, Marc (1991): "The Coming of the First World War: A Reassessment" en Marc Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 47-99.

Williams, Phil (1975): "Crisis Management" en John Baylis, Ken Booth, John Garret and Phil Williams, *Contemporary Strategy. Theories and Policies*. New York: Holmes and Meier Publishers, pp. 152-171.