

ACCIDENTES Y CRISIS

El Artículo que se da a continuación, original de RICHARD NED LEBOW, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de NEW YORK, ha sido tomado y traducido de la revista *NAVAL WAR COLLEGE REVIEW* publicada en el verano de 1978, por considerar que el tema y las implicaciones que de él se desprenden son de palpitante actualidad en un mundo en donde las diferencias políticas, sociales y económicas están a la orden del día.

EL TRADUCTOR,
CFES JORGE E. BELTRAN

"Los accidentes pueden ser interpretados por los Estados como provocaciones deliberadas, mientras que algunas provocaciones pueden ser tratadas como accidentes, pero los accidentes verdaderos muy rara vez conducen a desarrollar crisis internacionales. A principios del presente siglo se presentó uno que sí lo hizo, quizás el más serio, cuando la flota rusa bombardeó pesqueros británicos en el mar del Norte en 1905. Este caso es examinado para tratar de establecer los nexos y reglas que gobiernan un accidente-crisis."

EL CASO DE DOGGER BANK.

El 24 de enero de 1978 un satélite soviético averiado, portador de un reactor nuclear se salió de su órbita reentrando en la atmósfera terrestre sobre la parte noroccidental de Canadá y contaminó un área muy extensa con desechos radioactivos. La nave espacial era un satélite naval de reconocimiento, del tipo que ha sido utilizado por los soviéticos durante los últimos diez años para espiar los movimientos de la Flota Norteamericana. Si la desintegración del satélite se hubiera sucedido en la vecindad de un centro densamente poblado, las consecuencias a no dudarlo, han podido ser trágicas si pensamos en que de acuerdo con informes oficiales, el reactor contenía una carga de 100 libras de Uranio 235. Los soviéticos temerosos de las repercusiones que podría ocasionar el accidente, facilitaron toda clase de información técnica solicitada por los americanos, una vez que tuvieron la certeza de que la órbita del satélite había empezado a decaer.

De acuerdo con un informe oficial de la Casa Blanca, "La importancia real de este episodio, estriba en el hecho de que se trató de la primera crisis nuclear en conexión con el espacio, que obligó a los soviéticos a poner de manifiesto toda su cooperación para prepararse a tratar una situación potencialmente seria".

La desintegración del satélite soviético fue por lo menos el tercer incidente de su tipo y los satélites de ningún modo son las únicas fuentes de posibles accidentes que puedan tener graves implicaciones internacionales. La inmediata vecindad de las flotas americanas y soviéticas alrededor del mundo y el hostigamiento frecuente entre ellas engendra un mayor peligro potencial para la ocurrencia de un accidente serio. De ninguna manera se puede ignorar que existe la posibilidad de un desastre nuclear motivado por el lanzamiento accidental o no autorizado de un cohete o de cualquier tipo de vehículo portador de armas nucleares.

La posibilidad, si embargo, remota, de que algo así pueda suceder, nos obliga a considerar muy cuidadosamente las ramificaciones de carácter político que pueden desarrollarse con ocasión de accidentes serios. ¿Qué tipo de accidentes pueden conducir a una confrontación aguda? ¿Qué tipo de accidentes son susceptibles de resolver por medios diplomáticos? ¿Hay algo que podamos aprender acerca de los accidentes que nos permita reducir los riesgos a la paz que están asociados con ellos? Este artículo tratará de hacer claridad sobre estas preguntas, teniendo como base el incidente de DOGGER BANK, que partiendo de un accidente generó la crisis internacional más seria de los tiempos modernos.

Antes de seguir adelante con el estudio, es necesario reconocer que el sentido y la importancia operacional de los accidentes son altamente subjetivos y dependen casi exclusivamente del contexto en el cual ellos ocurren.

Los accidentes pueden ser tratados como provocaciones deliberadas o, viceversa, por cualquiera de las partes envueltas en ellos. La interpretación que escojan los políticos generalmente dependerá de su deseo de evitar o de precipitar un conflicto.

En situaciones extremas, la parte que ha sido injuriada puede tratar de explotar un accidente como un *Casus Belli*; al

hacer así tratará de presentar el incidente como una provocación premeditada por parte de su adversario. Un caso que ilumina claramente el concepto anterior, fue la respuesta que dieron los americanos ante la destrucción del acorazado Maine en el puerto de la Habana en febrero de 1878. La opinión inicial de muchos oficiales navales fue unánime en cuanto a que la explosión había sido accidental, motivada por el incendio de una bodega llena de carbón adyacente a una santabárbara, y por lo tanto se absolvía a España de toda responsabilidad. Pero el accidente tuvo lugar en un momento en que las relaciones hispanoamericanas estaban lesionadas severamente por la rebelión cubana. Un segmento muy influyente de la prensa americana, con propósitos inequívocos de guerra, hizo la presentación de la explosión como si se tratara de un acto de sabotaje propiciado por España. La Corte Naval de investigación convocada para el caso, determinó que la explosión había sido ocasionada por causas externas. El Presidente Mckinley explotó el estado de ánimo exaltado de la opinión pública para fijar en el gobierno español la certeza de una intervención americana en Cuba, a menos que se alcanzara una solución satisfactoria en el futuro inmediato. Como España se mostró incapaz de hacer el tipo de concesiones necesarias para apaciguar la opinión pública americana, Mckinley se vió forzado a ir a la guerra.

Cuando los políticos desean evitar una confrontación, pueden escoger el aceptar como accidente un hecho sobre el cual ellos saben y tienen la certeza de que se trata de una provocación deliberada. Esta conducta les permite esquivar un reto sin necesidad de avergonzarse y sin que se vea dañada la reputación del país para adelantar negociaciones. Para que la situación tenga éxito, generalmente se necesita la confabulación tácita de los líderes antagonistas quienes por razones propias también prefieren tratar el incidente como si fuera un accidente. Este fenómeno se ilustra claramente con el incidente del Panay en diciembre de 1937 en donde fue hundido un cañonero norteamericano por aviones cazas japoneses en el río Yangtze. Los líderes tanto americanos como japoneses sospecharon que los militares japoneses deliberadamente habían atacado al Panay con el fin de provocar una confrontación entre los dos países. En vista de que en ese momento ambos gobiernos, deseaban evitar un conflicto armado, decidieron de común acuerdo tratar el ataque como un caso accidental.

Como lo sugiere el incidente del Panay, la nación responsable por una provocación puede tratar de deponer el asunto haciéndolo aparecer como un accidente. Esto se hace generalmente para minimizar el alcance del reto envuelto en una provocación, y se ha convertido en la forma más acostumbrada para aplicar violaciones del espacio aéreo efectuadas con propósito de espionaje. Este procedimiento también puede ser utilizado para repudiar o retractarse por desafíos más serios como en los casos de las crisis de Sussex y Corfú. La crisis de Sussex se desarrolló en respuesta al hundimiento de un vapor francés con pasajeros americanos a bordo, el 24 de marzo de 1916 en el canal de la Mancha.

El "accidente" ocurrió porque la Marina Alemana, irritada con la política de su gobierno de restringir las operaciones navales en el sentido de no ofender a los neutrales, había fallado en la implementación de medidas de precaución destinadas a impedir el ataque sobre barcos desarmados de pasajeros y más bien habían incitado la temeridad de los capitanes de los submarinos. El gobierno alemán evitó romper sus relaciones con los Estados Unidos, haciendo aparecer el ataque como un accidente desafortunado, a la vez que hizo saber que aceptaba exigir a las tripulaciones de sus submarinos el cumplimiento fiel y estricto de las reglas de la guerra.

La crisis de Corfú se suscitó por una provocación todavía más llena de propósitos. Albania había minado el Canal de Corfú para amedrantar el tráfico marítimo en aguas consideradas por ella como jurisdiccionales. En octubre de 1946 estas minas averiaron severamente los destructores Saumarez y Volage que formaban parte de una gran fuerza Británica enviada para atravesar el canal y disputar la demanda albanesa. Después de barrer el canal por dos veces consecutivas y encontrarlo libre de minas, la Gran Bretaña acusó a Yugoslavia y Albania de haber sembrado subsecuentemente minas capturadas a los alemanes. Los dos países negaron los cargos y ansiosos de evitar una confrontación con Inglaterra, sugirieron que los dos destructores habían chocado con minas sembradas por los alemanes, las cuales no fueron localizadas ni destruidas por los barreminas británicos. Albania finalmente aceptó llevar el caso a la Corte Internacional de Justicia en cuyo Tribunal salió

triunfante la demanda británica y Albania fue obligada a efectuar pagos compensatorios en favor de Inglaterra.

Los accidentes reales en muy raras ocasiones generan crisis graves. Entre los muchos accidentes internacionales de características graves que han ocurrido en el presente siglo solamente el bombardeo de la Flota rusa sobre los pesqueros ingleses en el mar del Norte (1905), condujo a las naciones involucradas en el incidente al borde de la guerra. El hecho de que la mayoría de los accidentes fallan en generar crisis, es probablemente una función de las causas que los originan; no es frecuente que ellos tengan la apariencia de un desafío al cual la nación ofendida tenga la obligación de responder y generalmente se presentan sin que existan antecedentes degradantes de las relaciones entre los países; cuando ocurren, se suelen percibir como incidentes no repetitivos que de ninguna manera le dan el derecho o la expectación al país responsable, de conducir en el futuro provocaciones similares.

Si tenemos en cuenta que la mayoría de los accidentes no conllevan la intención de desafiar ni mucho menos el deseo de establecer un precedente, la importancia que se les pueda asignar se determinará más frecuentemente por el daño o daños reales que ocasionan, y por el contexto político dentro del cual se sucedan. Antes de la era nuclear, el daño potencial que podría ocasionar un accidente en realidad era muy limitado y los incidentes podían resolverse con fórmulas simples. El estado responsable presentaba sus disculpas en público, renunciaba a cualquier intento de provocar un incidente a la vez que ofrecía reconocer los pagos compensatorios por la pérdida de vidas o daños ocasionados a la propiedad extranjera. Al dar disculpas en público, el país originador del accidente reconocía tácticamente que no tenía ningún derecho ni pretensión para generar ese tipo de incidentes, y aceptaba reconocer y proteger los intereses y la reputación del país ofendido. Por lo general esta manera de obrar se consideraba suficiente para proteger a los líderes de los países contra recriminaciones de carácter político.

Este tipo de solución simple le permitía al Estado responsable del accidente, resolver una situación embarazosa sin perder su prestigio en forma desmedida; al reconocer la naturaleza accidental del incidente, un país se retracta de un hecho que jamás había pretendido iniciar.

La mayoría de situaciones provocadas por accidentes, aún hoy en día, se están resolviendo de acuerdo con esta fórmula. Sin embargo, en ocasiones aparecen complicaciones que con mucha frecuencia son el resultado de la preocupación del Estado responsable por lo que él considera como sus prerrogativas legales o políticas. A pesar de reconocer la naturaleza accidental de una provocación, el gobierno de una nación puede mostrarse renuente a dar disculpas y a pagar indemnizaciones, porque esto podría interpretarse como una concesión de que su conducta en el asunto fue injustificable. Este fue el caso por ejemplo, del hundimiento del Lusitania en donde Alemania se mostró reacia a presentar disculpas formales a los Estados Unidos porque ella reclamaba con justificación suficiente, que por llevar el buque carga considerada como contrabando de guerra, de acuerdo con la Ley Internacional se le podía considerar como un crucero auxiliar convirtiéndose por lo tanto en un blanco legítimo para sus submarinos. Finalmente, el gobierno alemán para satisfacer las demandas estadounidenses, emitió un comunicado en que se lamentaba por la pérdida de vidas de súbditos de países neutrales y aceptaba tratar el asunto relativo a la indemnización en un Tribunal de Post-Guerra. Una controversia muy similar se desarrolló a raíz del bombardeo efectuado por aviones americanos sobre buques mercantes soviéticos en el puerto de Haiphong, durante la guerra en Vietnam. Los Estados Unidos recabando su derecho de bombardear las instalaciones portuarias, rechazaron las demandas soviéticas que exigían disculpas a los americanos, sosteniendo su punto de vista de que todas las naciones marítimas habían sido prevenidas acerca del peligro existente para el tráfico marítimo, y que los buques que entraran al puerto lo harían bajo su propio riesgo. Otro incidente en donde se aprecia el perjuicio para los intereses más importantes de una nación, ocurrió cuando la Fuerza Aérea Israelí derribó un avión libio de pasajeros sobre el desierto del Sinaí en 1972; Israel admitió que sus pilotos sospechando un acto de terrorismo, pudieron actuar con exceso de celo al derribar el avión, pero fue enfático en sostener que el avión Libio se había negado a cumplir las órdenes de aterrizar emitidas por la Fuerza Aérea Israelí. Israel temiendo que una oferta de indemnización podría interpretarse como la aceptabilidad de su culpa, ofreció a cambio dar dinero a los familiares de los pasajeros por razones humanitarias. Este

ofrecimiento se hizo simultáneamente con la aseveración renovada del derecho de Israel a contender con incursiones aéreas que se atrevieran a violar sus fronteras.

EL INCIDENTE DE DOGGER BANK

La expansión rusa hacia Manchuria a finales del siglo XIX le acarreó un conflicto con el Japón. La penetración rusa en la península de Corea que afectaba directamente la influencia económica y política del Japón en ese país, precipitó el conflicto. La intransigencia del gobierno de San Petersburgo convirtió en una burla las negociaciones y el Japón rompió relaciones con Rusia el 8 de febrero de 1904. En la mañana de ese mismo día, destructores y lanchas torpederas japonesas lanzaron un atrevido ataque contra la Escuadra rusa del Pacífico que se encontraba en el fondeadero de Puerto Arturo. Este ataque fue seguido por un bombardeo naval a gran distancia contra el fondeadero ruso. Cuando se disipó el humo del bombardeo la flota japonesa se había convertido en el Poder Naval supremo en el lejano oriente. En agosto del mismo año le infligían una nueva derrota a los rusos en Chemulpo; en tierra los avances japoneses eran igualmente fructíferos, su ejército había penetrado a la Manchuria obligando a los rusos a retirarse a la Península de Liaotung, y para el 14 de mayo estaban a las puertas de Puerto Arturo.

El socorro a Puerto Arturo se convirtió en el objetivo más urgente para Moscú. El comandante en Jefe de los ejércitos rusos General Kuropatkin ordenó el traslado de la Flota del Báltico, que a la sazón estaba ociosa, para servir en el Pacífico. El zarpe de esta Armada se postergó para permitir la terminación de cuatro acorazados nuevos aprovechándose este tiempo para dar entrenamiento especial a la Flota del Báltico, que para la época estaba considerada como la menos marinera del componente naval ruso. El empeoramiento de la situación militar en el Lejano Oriente forzó al Almirante Rozhetsvensky a recortar su tiempo de entrenamiento, viéndose obligado a zarpar del puerto de Libao en el Báltico con los 42 buques que componían el segundo Escuadrón del Pacífico, conformado tan apresuradamente para el viaje de más de 10.000 millas hasta Puerto Arturo.

Mientras la Flota aún navegaba en el Báltico, fue prevenida sobre la posible presencia de mototorpederos japoneses camuflados como pesqueros, los cuales habían planeado emboscar a los rusos en alguna parte del trayecto entre el estrecho de Skagerrak y el Canal Inglés. Esta información tan traída de los cabellos, había ganado credibilidad en San Petersburgo gracias a los informes del Capitán Hartling quien desde tiempo atrás había sido enviado a Copenhague para organizar una red de contrainteligencia rusa. Los agentes de Hartling muy ansiosos por justificar sus costos, habían informado la existencia de embarcaciones sospechosas en puertos aislados de Noruega y Dinamarca. Los rumores acerca de la existencia de un escuadrón japonés suicida habían sido recogidos por la prensa europea, que especulaba sobre los efectos de una confabulación (asumida) entre los británicos y su aliado japonés sobre las relaciones ruso-británicas.

De acuerdo con toda la información recibida, el Almirante Rozhdestvensky, sin experiencia de comando en el mar ante la perspectiva de un ataque con torpedos sobre su Flota, estuvo sometido a un estado de gran ansiedad. Ordenó doblar todas las guardias, las tripulaciones de los cañones debían permanecer en sus sitios de combate las 24 horas; durante la noche, el mar debía ser permanentemente barrido con los reflectores de exploración. El Almirante ordenó de la misma manera en forma perentoria; "Absolutamente a ningún buque, del tipo que sea, le será permitido navegar en las cercanías de la formación". Los mercantes que se aproximaban fueron obligados a cambiar su curso, a veces con proyectiles disparados a sus proas. En la noche del 20 de octubre, luego de recibirse la advertencia de que mototorpederos no identificados habían zarpado de bases secretas en Noruega, la tensión se hizo insostenible. Horas más tarde de esa misma noche el Navarín informó que tenía a la vista globos de reconocimiento enemigos.

El ataque esperado falló en materializarse, y con la llegada de las primeras luces del día la flota rusa se hallaba ya navegando en las aguas del mar del norte cubierta por una niebla ominosa. Durante el día se recibieron informes de inteligencia aún más alarmantes, en los cuales advertían a la Flota sobre la existencia de minas a la deriva y de pesqueros equipados con tubos lanzatorpedos que se alistaban para atacar. Al atardecer, el cru-

cero Kamchatka que se había separado del cuerpo principal de la Flota, informó que estaba siendo atacado por ocho mototorpederas y que estaba disparando para defenderse. Noventa minutos más tarde se pitó zafarrancho de combate a bordo del buque insignia Suvarov, como resultado de la observación de dos bengalas avistadas desde el puente. Poco después y como consecuencia de que con los reflectores se descubrieron buques aproximadamente a media milla de distancia, se impartió la orden a todos los buques de la Flota Rusa de iniciar la acción contra el enemigo. Los acorazados y los cruceros abrieron fuego manteniendo una densa barrera sobre el enemigo por 20 minutos, hasta que el Almirante logró discernir la presencia de un pequeño número de pesqueros destrozados por la metralla que se movían indefensos y sin esperanza sobre el agua.

La flota rusa se retiró concluyendo que las lanchas torpederas habían huido del lugar de la escena.

El "Enemigo" que había atacado los cañones rusos, era la flota de pesqueros de Gamecock que había zarpado de Hull hacia el Banco de Dogger (Dogger Bank) dos días antes y se hallaba entonces a 200 millas al noroeste de Spurn; podían identificarse como pesqueros de arrastre por las velas y por las luces roja, blanca, y verde desplegadas en sus mástiles. Estas luces con toda probabilidad fueron las que identificaron en el puente del Suvarov como dos llamaradas. Cuando los buques abrieron el fuego, se observaron dos marineros iluminados por los reflectores que mostraban con los brazos en alto sendos bacalaos en un vano intento de demostrar su actividad inocente, sus intentos, sin embargo, fueron infructuosos y cuando finalmente se dió el alto al fuego, un pesquero descansaba ya en la profundidad del mar, mientras que otros cinco yacían a la deriva fuertemente averiados. Habían perecido dos marineros y seis estaban heridos de gravedad; afortunadamente para los pescadores británicos, la puntería de los artilleros rusos resultó ser extremadamente imprecisa.

Las noticias sobre el incidente se conocieron en Londres, el lunes 23 de octubre. Al día siguiente el Alcalde Hull junto con una comisión de pescadores se presentó ante el Ministerio del Exterior llevando consigo esquirras de proyectiles para reforzar su historia. El miércoles por la mañana los periódicos publicaron una información detallada del incidente que enco-

lerizó a la opinión pública de tal manera que el embajador ruso para poder salir de su oficina se vió obligado a solicitar una escolta policial. La plaza de Trafalgar se vió colmada de manifestantes que protestaban la acción rusa y los periódicos de la tarde demandaban una reacción muy fuerte del gobierno. El periódico "El Standard" publicó la pregunta que estaba en la mente de todos los ingleses: "¿Se le permitiría continuar su viaje a la miserable Flota del Báltico con sus comandantes ineptos, sus salvajes tripulaciones, sus navegantes atronados e incompetentes ingenieros?".

El régimen zarista era impopular en Inglaterra y a medida que se fueron entregando más detalles a la prensa, el sentimiento público se fue haciendo más fuerte en el sentido de que la Flota Británica debía salir de inmediato a perseguir a la rusa. El jefe editorialista internacional de "EL TIMES", Valentine Chirol, advirtió en uno de sus escritos a la Oficina del exterior, "Los sentimientos en este país son de tal magnitud, que ningún gobierno puede jugar con ellos".

El gobierno de Balfour que estaba próximo a enfrentarse a unas elecciones, en ese momento era muy susceptible a la presión popular. La acción del gabinete, sin embargo, no se produjo únicamente como respuesta a la opinión pública; la mayoría de sus miembros eran hostiles a Rusia y en forma unánime se prepararon para tomar represalias contra los buques de Rozhevsky.

El Conde de Selbourne, primer Lord del Almirantazgo fue quien más demostró su ánimo de belicosidad, pero Walter Long y Gerard Balfour quienes normalmente no habían demostrado interés en asuntos internacionales también fueron enfáticos en solicitar la acción militar a menos que los rusos recalaran a puerto y desembarcaran a todos los oficiales responsables de la agresión. El Almirante Fisher que había sido nombrado recientemente Primer Lord del mar vió en esto una oportunidad soberbia para destruir la Flota rusa, y su pensamiento quedó claramente definido en el informe que dió a Selbourne: "Son nuestros en el momento en que lo deseemos". El rey refiriéndose al incidente lo describió como "la afrenta más cobarde" exigiendo una respuesta militar, aunque posteriormente moderó su posición temiendo que una Guerra con Rusia sólo resultaría en interés de Alemania.

El Secretario del Exterior, Lord Lansdowne hubiese recibido apoyo para cualquier acción propuesta contra Rusia, pero él era un defensor del "detente" con Rusia y decidió tratar de solucionar el incidente en forma pacífica. Lansdowne sin embargo, no se sentía tan ultrajado como sus colegas aunque pensaba que una de las cosas más censurables en Rozhestvensky era su conducta al no haber detenido sus buques para rescatar a los sobrevivientes. El no estaba muy convencido de la naturaleza accidental del incidente, y más bien lo atribuía a la tendencia rusa de "disparar primero y preguntar después".

En su opinión, esta política oportuna de gatillo practicada por los rusos, era una burla descarada de la Ley Marítima, de la cual la Gran Bretaña dependía más que ninguna otra nación para su supervivencia. Lansdowne estaba convencido que este tipo de incidentes continuaría repitiéndose a menos que a Rusia se le obligara a dar cumplimiento a las normas y costumbres establecidas que gobernaban el comportamiento marítimo; él también creía, como muchos otros miembros del gabinete, que la reputación como gran potencia de Inglaterra se encontraba en peligro en ese momento.

Al citar el asunto a los rusos por primera vez, Lansdowne cablegrafió a Sir Charles Hardinge, Ministro Británico en San Petersburgo, ordenándole enfatizar con el Conde Lamsdorff, Ministro del Exterior, "que era imposible exagerar la indignación que el hecho ha causado en el pueblo inglés". Posteriormente Hardinge fue instruido para que exigiera a los rusos disculpas formales, y la promesa de una pronta y total indemnización además de la seguridad de que este tipo de incidentes intolerables jamás tendrían recurrencia.

Lansdowne no se mostró muy minucioso sobre la naturaleza de las garantías que buscaba Inglaterra, probablemente prefiriendo esperar el regreso de Escocia del Primer Ministro Balfour antes de formular unas demandas más específicas.

En respuesta al comunicado británico, Lamsdorff hizo notar que la versión de Londres sobre el incidente, estaba basada exclusivamente en la opinión exaltada de un puñado de pescadores y por lo tanto se encontraba a la espera del informe del Almirante Rozhestvenski; sin embargo, el Zar envió un cable en el cual se lamentaba del incidente, mientras que la Oficina

de Relaciones Exteriores rusa prometía a Lansdowne hacerse cargo de una indemnización total si la información dada por los británicos resultaba correcta.

Balfour regresó a Londres poco después de recibirse el cable del Zar y Lansdowne sin demora lo puso al corriente de la situación. Los dos supusieron que los rusos estaban tratando de ganar tiempo, con la esperanza de que Rozhestvenski pudiera colocarse fuera del alcance de la Real Armada antes que los ingleses se prepararan para recurrir a la acción militar. El primer Ministro y el Secretario del exterior reacios a dejar escapar la flota rusa, se pusieron de acuerdo para enviar un ultimátum en el cual exigían que Rozhestvenski debía recalar al puerto de Vigo, en España, para desembarcar a todos los oficiales responsables del incidente junto con los testigos oculares; de la misma manera se exigía a los rusos dar una satisfacción en el sentido de que la investigación del incidente debía ser completa e imparcial.

Balfour y Lansdowne acordaron imponer un límite de tiempo al ultimátum; Balfour tenía pendiente para el 28 de octubre una conferencia en Southampton, y con absoluta seguridad sabía que se vería obligado a comentar la crisis; se debía informar a los rusos que sería muy difícil evitar una guerra a menos que el Primer Ministro pudiera anunciar que la crisis se había resuelto satisfactoriamente. A la mañana siguiente, octubre 26, Balfour informó al gabinete que se le haría saber al Embajador ruso, Conde Benckendorff, que el discurso del Primer Ministro contendría uno de dos puntos, a saber: "Bien, que todas nuestras demandas han sido aceptadas, o ... dar a entender cortemente pero en forma clara que no podemos permitirle a los criminales desaparecer hacia el Lejano Oriente, sin adelantar un juicio inmediato. Sin embargo, no podemos disfrazar ante nosotros mismos, el hecho de que tales palabras procediendo de los labios del Primer Ministro prácticamente suenan como una declaración de guerra y podrán llevar al país peligrosamente a emprender unas hostilidades que se hacen evidentes".

El Gabinete dió su aprobación rápidamente y esa misma tarde el Conde Benckendorff recibió el ultimátum; Balfour estimaba en un 50% las posibilidades de una guerra.

La Real Armada Británica ya había iniciado para entonces los preparativos para una demostración de fuerza. Seis acora-

zados de la Home Fleet habían recibido orden de dirigirse a Gibraltar, mientras que otros seis de la Flota de reserva estaban siendo alistados para entrar en acción. Algunos cruceros fueron enviados a seguir la Flota rusa mientras la base de Gibraltar entraba en pie de guerra, manteniendo alerta máxima; los buques de la poderosa Flota del Mediterráneo que para la fecha se encontraban de visita en puerto de Austria e Italia se les dió la orden de regresar de inmediato a sus bases; para la noche del 26 de octubre una poderosa Flota compuesta por 28 acorazados, 44 cruceros y todas las Unidades de apoyo se encontraban en las vecindades de Gibraltar listas para interceptar la Flota Rusa la cual en unas palabras muy gráficas del primer Lord del Mar Fisher, se había convertido en el jamón de un emparedado estratégico.

El 27 de octubre, Lansdorff visitó a Hardinge para prevenirlo en el sentido que "el consideraba que el alcance general del ultimátum era humillante y no podría ser aceptado por una Gran potencia. Esa misma tarde luego de recibir el informe de Hardinge, Lansdowne y Balfour se sintieron muy pesimistas sobre las posibilidades de mantener la paz y finalmente sus esperanzas desaparecieron como resultado de un segundo cable recibido de San Petersburgo en el que se daba a conocer la versión oficial del incidente, emitida por el Almirante Rozhdestvensky quien reclamaba que su Flota había sido atacada por dos mototorpederos, y que a pesar de que los pesqueros actuaban en aparente complicidad con los atacantes, él había tratado de evitar el abrir fuego sobre ellos.

Lansdowne le dijo al Embajador ruso que la versión del Almirante ruso "parecía reñir con la realidad" y no alteró la situación.

Lansdowne y Benckendorff conferenciaron largamente explorando las posibles vías que les permitiera salir de la crisis. Paul Cambon el embajador francés también participó en las conversaciones; como representante de Francia, aliada de Rusia y arquitecto del entendimiento anglo-francés, Cambon compartió la confianza de las dos partes, actuó como traductor ya que aunque Benckendorff hablaba ruso y francés Lansdowne sólo hablaba inglés, tratando de cerrar la brecha creada entre los dos por sus personalidades divergentes; comentando con su hijo los resultados de esta conferencia, decía Cambon: "Benckendorff es

muy dudoso, Lansdowne muy reservado, y cuando no estoy entre ellos se encuentran en mundos diferentes.

El impedimento principal para una solución pacífica, era la demanda británica de que se iniciara una investigación en la cual debían participar oficiales ingleses, demanda que era considerada humillante por los rusos. Cambon no obstante, apremió a las partes para llegar a un acuerdo, de la misma manera como lo hizo el Ministro de Relaciones Exteriores Francés en París. Para el 27 de octubre, los 3 hombres se habían puesto de acuerdo en que una investigación adelantada por una augusta corte Internacional podría ser más aceptable para el Zar, si se tiene en cuenta que él había estimulado la creación de una Corte Internacional de arbitraje en la Conferencia de La Haya. Esta sugerencia original de Cambon según las palabras de Benckendorff, fue cableografiada a Lansdorff quien aprovechándose de la situación de una manera inteligente y sagaz, la presentó al Zar como su idea propia con el fin de obtener la aprobación del autócrata.

Cuando llegó la hora de la partida de Balfour hacia Southampton en la mañana del 28 de octubre, no se había recibido todavía, ninguna contestación de San Petersburgo, y el talante en la Oficina del Exterior era lúgubre, permaneciendo así hasta el momento en que se recibió un cable de Hardinge en donde comunicaba que el Zar aceptaba que la investigación fuera adelantada por una Corte Internacional. Un cable recibido casi inmediatamente después del primero, informaba que Rozhevsky había recibido órdenes de destacar los buques involucrados en el ataque contra los pesqueros hacia Vigo y que todos los culpables, de acuerdo con el fallo de la Corte Internacional, serían castigados por las Cortes rusas; de la misma manera se informaba que se habían tomado toda las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia de incidentes similares en el futuro. En recíproca correspondencia Lansdorff le solicitaba a Balfour darle crédito a Rusia durante su discurso, por haber expresado prontamente sus excusas y por el ofrecimiento de reconocer y pagar la debida indemnización.

Tan pronto Balfour llegó a Southampton recibió la comunicación sobre la capitulación rusa; mucho más aliviado de la tensión de los últimos días, el Primer Ministro eliminó de su discurso aquellas partes que equivalían a una declaración de

guerra y comunicó las buenas nuevas a una concurrencia delirante.

La Real Armada Británica permaneció en pie de guerra hasta que sus cruceros escoltaron la flota de Rozhestvensky hasta más o menos a la altura de la mitad de la costa africana en su viaje hacia el sur.

La crisis de Dogger Bank sugiere diferentes hipótesis con respecto a los orígenes de accidentes - crisis. La primera de ellas tiene que ver con la intensidad de la provocación. Es razonable esperar que las presiones sobre los políticos en sus demandas sobre satisfacciones sean directamente proporcionales con la pérdida de vidas y daño a la propiedad como consecuencia de un accidente. La magnitud de un accidente, sin embargo, parece no ser un buen elemento vaticinador de una crisis. El ataque japonés contra el Panay, el ataque israelita contra el Liberty y su bombardeo contra el Contingente Hindú de las Fuerzas de la ONU en 1967, todos dieron como resultado una pérdida considerable de vidas, pero no tuvieron la fuerza necesaria para desatar una crisis seria. De otro lado el bombardeo ruso contra los pesqueros británicos en el Banco Dogger, dió como resultado la muerte de dos hombres y heridas a otros seis y tuvo como epílogo el desarrollo de una gran crisis entre los países. Naturalmente, es concebible que un accidente nuclear podría producir tanto daño de tal manera que independientemente de otras consideraciones, una gran crisis sería prácticamente inevitable. Sobre estas premisas se basó muy realísticamente la película "Fail Safe".

Un indicador más importante en el desarrollo de una crisis, parece ser la percepción de la parte injuriada de que la provocación puede repetirse. Generalmente los accidentes son vistos como asuntos de una sola jugada; pero si se estima que un accidente puede haberse producido como consecuencia de falta de cuidado en los procedimientos de operación, o por falta de interés suficiente en evitarlo, la parte ofendida puede llegar a la conclusión de que unas disculpas no son garantía suficiente contra su repetición. Una nación en esas circunstancias puede exigir, como lo hizo Inglaterra en el caso de la crisis de Dogger Bank y los Estados Unidos durante la crisis de Sussex, que los protagonistas establezcan las contramedidas necesarias y efectivas y el castigo de los responsables con el fin de prevenir

la recurrencia de tales incidentes. Para los políticos del país responsable por el accidente, tales demandas o alguna de ellas pueden aparecer como inaceptables y en tales circunstancias una crisis sería puede desarrollarse.

A juzgar por lo sucedido con relación a Dogger Bank, otro elemento determinante muy importante de los accidentes - crisis, es el efecto que ejerce el incidente sobre los intereses vitales conocidos del Estado ofendido. En la medida en que un interés o compromiso importante esté amenazado, los políticos estarán más inclinados a tratar el incidente como un reto al país, de lo que sería el caso en circunstancias diferentes.

Es así como Lansdowne y Balfour percibieron que la conducta de Rozhestvensky no era otra cosa que la indicación de falta de interés por el cumplimiento de las leyes y costumbres marítimas por parte de los rusos cuyo cumplimiento, en el pensamiento inglés, era vital para los intereses comerciales del Imperio Británico. La aseveración por parte de Rozhestvensky de que los pesqueros habían actuado de común acuerdo con los "mototorpederos atacantes" también enfureció a los ingleses y según Lansdowne, era un cargo que Inglaterra no podía aceptar sin comprometer su posición internacional.

Una consideración final, que ya se mencionó en la introducción de este trabajo, es el estado de las relaciones pre-existentes entre los Estados afectados por un accidente.

No es común que un accidente por sí solo pueda precipitar una crisis entre países amigos. Se hace difícil imaginar por ejemplo, que un accidente pudiera generar una crisis aguda entre Canadá y los Estados Unidos. Cuando las relaciones son cordiales tanto los políticos como la opinión pública probablemente interpretarán o aceptarán un accidente como un hecho infortunado y embarazoso que debe ser olvidado tan pronto como sea posible. Cuando las relaciones entre las naciones han estado caracterizadas por la hostilidad, pueden presentarse más sospechas en el sentido de que se ha tratado de una provocación premeditada influenciando a la opinión pública para que tome una actitud de confrontación. En tales situaciones los políticos por lo general, entrarán a ponderar las posibles repercusiones negativas que pueden afectar su reputación, en el caso de tomar una actitud débil e indecisa; como resultado de esto ellos pueden

sentir la necesidad de adoptar una postura de fuerza. Esta fue, sin lugar a dudas la posición de los ingleses en relación con la crisis de Dogger Bank, y la de los Estados Unidos con la de Sussex. En los dos países los políticos comprendieron y tenían la certeza que al adoptar una posición débil, sólo estarían alentando a sus oponentes para cometer posteriores atentados contra sus intereses.

Todas las observaciones precedentes apuntan hacia la conclusión de que el significado de los accidentes es tanto subjetivo en grado sumo como absolutamente maleable.

El interés de la nación ofendida será el que determine en primer lugar si un incidente determinado debe interpretarse como un accidente o como una provocación deliberada. Estos ejemplos sugieren que cualquiera de estas dos interpretaciones pueden hacerse encuadrar en casi cualquier caso. Si un incidente se entiende como accidental, su origen y el estado fundamental de las relaciones entre los países involucrados, vendrán a determinar la precipitación, o no, de una crisis. Los accidentes por lo tanto, no son eventos con los cuales se buscan respuestas particulares, sino más bien compromisos u oportunidades que los políticos pueden buscar para explotarlos, o ignorarlos, en beneficio del mantenimiento de sus intereses.