



La búsqueda de la estabilidad¹

Henry Kissinger

Resumen. En el siguiente trabajo, Henry Kissinger reflexiona sobre la cuestión alemana y el desafío que para Europa Occidental y Estados Unidos representa el ultimátum del 27 de noviembre de 1958 otorgado por el mandatario soviético Nikita Jruschov. En él se aboga por ceder el control de acceso de Berlín a la República Democrática Alemana y consumir una desmilitarización de la parte oeste de la ciudad. Incluso, Moscú llega a otorgar un plazo de seis meses para que Francia, Reino Unido y Estados Unidos establecieran sus propias relaciones con la RDA. Kissinger, en aras de “buscar la estabilidad” y una situación de equilibrio al interior de Occidente y en la relación con la Unión Soviética, examina la importancia de la diplomacia y el escenario de opciones posibles y deseadas. Lo anterior, invocando principios de actuación y lógicas de comportamiento que maximicen la posición estadounidense toda vez que rebajen el contexto de crisis generado por dicha situación.

Palabras clave: Berlín; cuestión alemana; diplomacia; estabilidad; Occidente; Unión Soviética.

[en] The Search for Stability

Abstract. In the following work Henry Kissinger reflects on the German question and the challenge to Western Europe and the United States posed by the November 27, 1958 ultimatum issued by Soviet leader Nikita Khrushchev. The ultimatum called for ceding control of access to Berlin to the German Democratic Republic and the demilitarization of the western part of the city. Moscow even granted a six-month deadline to France, the United Kingdom and the United States to establish their own relations with the GDR. With the aim of “seeking stability” and balance within the West and with regards to the Soviet Union, Kissinger examines the importance of diplomacy and the scenario of possible and desired options. In doing this, Kissinger invokes action principles and behavioral logics that maximize the U.S. position while reducing the crisis context generated by this situation.

Keywords: Berlin; the German question; diplomacy; stability; the West; Soviet Union.

[pt] A busca da estabilidade

Resumo. No artigo a seguir, Henry Kissinger reflete sobre a questão alemã e o desafio colocado à Europa Ocidental e aos Estados Unidos pelo ultimato do líder soviético Nikita Khrushchev de 27 de novembro de 1958. O ultimato exigia a cedência do controle do acesso a Berlim à República Democrática Alemã e a desmilitarização da parte ocidental da cidade. Moscou ainda deu um prazo de seis meses à França, ao Reino Unido e aos Estados Unidos para estabelecerem as suas próprias relações com a RDA. Kissinger, com o objetivo de “procurar a estabilidade” e uma situação equilibrada no Ocidente e

¹ [Nota de la redacción] El texto original fue publicado por *Foreign Affairs* en el volumen 37, número 4, de julio de 1959. El título original fue “The Search of Stability”. Esta traducción es obra de Jerónimo Ríos Sierra. Se ha respetado en todo momento la integridad y estructura del texto original, añadiéndose un breve resumen para su adaptación a las normas de estilo que estipula *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*.

nas relações com a União Soviética, analisa a importância da diplomacia e o cenário de opções possíveis e desejadas. Para tal, invoca princípios de ação e lógicas comportamentais que maximizam a posição dos EUA e minimizam o contexto de crise gerado por esta situação.

Palavras-chave: Berlim; questão alemã; diplomacia; estabilidade; Ocidente; União Soviética.

Cómo citar: Kissinger, H. (2024). La búsqueda de la estabilidad. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 15(1), 275-293. <http://dx.doi.org/10.5209/geop.96523>

Estas líneas se escriben mientras la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores está todavía en curso. Aunque no se pueda predecir su resultado exacto, la naturaleza general de la diplomacia de los próximos meses es evidente. Occidente ha presentado una propuesta de “paquete” que vincula la unificación alemana a la seguridad europea. Este vínculo ha sido rechazado. La Unión Soviética ha insistido en que la reunificación alemana debe dejarse en manos de los dos Estados alemanes y que la conferencia debe concentrarse en las cuestiones que los dirigentes soviéticos han definido como “resolubles”. Está claro, pues, que las potencias occidentales van a poner a prueba su capacidad de negociación, su creatividad y, lo que es más importante, sus convicciones. Su respuesta influirá de manera importante, quizá crucial, en el futuro de la libertad en nuestro tiempo.

Es de esperar que la actuación de Occidente en los próximos meses sea más segura de sí misma que en el periodo recién transcurrido. En una alianza, los desacuerdos son inevitables y los distintos enfoques pueden contribuir a la vitalidad de un consenso finalmente alcanzado. Dado que en las democracias las políticas dependen del apoyo popular, suelen desarrollarse mediante un debate público que pone el acento en los planteamientos divergentes. Aun teniendo esto en cuenta, tenemos motivos de preocupación. La reacción de Occidente ante una clara amenaza soviética a los fundamentos mismos de la alianza occidental ha sido vacilante e irresoluta. El debate se ha centrado más en lo que se podía conceder que en los objetivos por los que debíamos luchar. La vacilación mostrada en el desarrollo del “paquete” occidental no augura que se mantenga con resolución. Si las propuestas presentadas en Ginebra son válidas hoy, uno se pregunta por qué nos faltó imaginación para presentarlas antes de que la presión soviética las hiciera aparecer como una improvisación para escapar de una situación difícil.

Nada es más importante para Occidente que aclarar las causas de la inestabilidad actual y desarrollar una convicción real sobre las medidas que propone para superarla. Estas medidas pueden resultar negociables o no. Pero sería peligroso confundir los elementos de estabilidad con las condiciones en las que la Unión Soviética puede estar dispuesta a llegar a un acuerdo. En nuestro deseo de llegar a un acuerdo no debemos perder de vista lo que está en juego o los objetivos por los que luchar.

Un acuerdo duradero sólo es posible si los dirigentes soviéticos se convencen de que no podrán utilizar el deseo de paz de Occidente para desmoralizarlo. Si su deseo de evitar la guerra va en serio, deben darse cuenta de que las negociaciones sólo pueden utilizarse con fines puramente tácticos en contadas ocasiones y que, si se comparan con los peligros que entrañan, los beneficios que pueden obtener son insignificantes. Nosotros, por nuestra parte, debemos esforzarnos por demostrar a los dirigentes soviéticos que tienen que tomar una decisión política real que haremos

todo lo posible por facilitar: deben afrontar el hecho de que la política de aplicar presiones implacables sobre Occidente crea peligros incalculables para todos los pueblos del mundo. Por otra parte, deben convencerse de que pueden aumentar su seguridad mediante la negociación, de que seremos flexibles y conciliadores a la hora de ofrecerles garantías contra los ataques.

¿Hasta qué punto es válida la defensa occidental de la unificación alemana? ¿Qué relación guarda la unificación con la seguridad europea? ¿De qué medidas se dispone para responder a las legítimas preocupaciones soviéticas en materia de seguridad?

II

A menudo se sostiene que uno de los propósitos soviéticos en la crisis actual es conseguir la aceptación occidental del *statu quo* en Europa del Este, y se nos insta a ceder ante hechos que somos impotentes para cambiar. De paso, puede ponerse en duda que la única respuesta razonable a los hechos sea adaptarse a ellos. Pero en este caso concreto, es importante distinguir el problema de Alemania del de los países satélites de Europa del Este. Allí, hace tiempo que Occidente reconoció a los gobiernos existentes. Se han establecido relaciones diplomáticas. Se han firmado acuerdos comerciales. Incluso se ha ampliado la ayuda económica, como en el caso de Polonia. Hungría ha demostrado que Occidente no está dispuesto a apoyar por la fuerza las revueltas internas. Por lo tanto, es difícil asignar un significado concreto al término “reconocimiento del *statu quo*” o imaginar algo más que Occidente pueda hacer para adaptarse a las condiciones existentes. El peligro para el dominio soviético se deriva de la incapacidad de los dirigentes comunistas para obtener apoyo interno en los países afectados. La única concesión adicional concebible sería colaborar en la represión soviética de la libertad renunciando al *principio* de la autodeterminación.

Sin embargo, el caso de Alemania es diferente. Aquí el régimen comunista se ha establecido sólo en una parte del país, una parte que no tiene una tradición histórica, étnica o cultural distinta de Alemania en su conjunto. El problema en Alemania Oriental no es sólo que se haya impuesto un gobierno títere a una población hostil; un Estado separado allí —aunque no fuera comunista— iría en contra del deseo alemán de reunificación. Incluso Jruschov, en su viaje a Alemania Oriental, se vio en la necesidad de reiterar constantemente que la unificación era el objetivo final, aunque no hasta que Alemania Occidental estuviera preparada para aceptar el sistema soviético. Mientras Alemania siga dividida, la posición del régimen de Alemania Oriental será forzosamente precaria.

El régimen de Alemania Oriental se ve amenazado no sólo por la hostilidad de su propia población, sino también por la existencia de una Alemania Occidental libre y próspera. Todo gobierno de Alemania Occidental debe abogar por la reunificación, por muy moderado que sea en los medios que elija para perseguir este objetivo y por muy paciente que sea a la hora de llevarlo a cabo. Ningún gobierno de Alemania Occidental puede aceptar como permanente la partición forzosa del territorio alemán sin socavar su apoyo interno. Una alianza que exigiera tal precio al pueblo alemán perdería su significado a ojos alemanes. Y sea cual sea la autocontención de la República Federal o de los aliados occidentales, la historia de Europa en el siglo XIX y de las luchas anticoloniales del XX demuestra que los gobiernos no pueden ignorar

el deseo de independencia nacional. ¿O es que el deseo de autodeterminación y dignidad nacional es menos fuerte en Europa que en Asia o África?

La República Federal sufrirá un golpe tal vez irreparable si sus aliados aceptaran sus fronteras actuales como definitivas, incluso hasta el punto de no presionar por la unificación. Puede que la división de Alemania sea inevitable, pero para Occidente depende en gran medida de que se demuestre por qué es así. Un exceso de “realismo” a la hora de aceptar la división de Alemania permitirá a la Unión Soviética trasladarnos la responsabilidad de frustrar la unificación. Esto ya ha sido presagiado por la declaración de Jruschov a un grupo de editores de Alemania Occidental afirmando que Occidente prefería una Alemania dividida por razones tanto económicas como militares², y por los actos de la delegación de Alemania Oriental en Ginebra, que se ha esforzado en proyectarse como defensora del nacionalismo alemán³. Si la República Federal está convencida de que no puede lograr la reunificación mediante lazos con Occidente, es probable que busque sus objetivos mediante tratos separados con el Este. La unificación podría entonces ser utilizada por los soviéticos como señuelo para acabar, paso a paso, con los logros de la integración europea y fomentar una carrera por el favor de Moscú. Alternativamente, podría producirse un resurgimiento del nacionalismo virulento. Mantener a la República Federal como socio voluntarioso de la comunidad atlántica es importante no sólo para el futuro de Alemania; es aún más vital para la paz del mundo.

El actual propósito soviético va mucho más allá de perpetuar el statu quo. Es evidente que la Unión Soviética ve en la consolidación de su satélite de Alemania Oriental no sólo un medio para destruir la cohesión de Occidente, sino también un primer paso en la conversión al comunismo de toda Alemania. “¿Sobre qué base debe reunificarse Alemania?” dijo Jruschov en Leipzig el 2 de marzo. “¿Podemos estar de acuerdo cuando el mundo capitalista propone lograr la reunificación de Alemania a expensas de la República Democrática Alemana y así estrechar el frente socialista [la cursiva es del autor]? No hemos estado y no vivimos para ceder ante el capitalismo. [...] La cuestión también puede plantearse así: ¿Por qué no reunificar Alemania aboliendo el sistema capitalista en Alemania Occidental y estableciendo allí el poder de la clase obrera? Pero hoy sería poco realista [la cursiva es del autor]. [...] Si quieres que tus hijos y nietos te recuerden con gratitud, deberías luchar por la conclusión de un tratado de paz alemán que fuese un paso importante hacia la reunificación de Alemania [...]”.

El borrador soviético de un tratado de paz no es el final, sino el principio de un proceso; es una medida para consolidar una base táctica. Casi todas las cláusulas del proyecto de tratado soviético definen una oportunidad de intervención constante. La Confederación propuesta por la Unión Soviética sólo relajará las tensiones hasta que los soviéticos estén preparados para presionar a favor de una reunificación de Alemania bajo la égida comunista y, mientras tanto, se utilizaría para desmoralizar a Alemania Occidental y separarla de sus aliados. La historia de las coaliciones en Polonia, Rumania, Hungría e incluso China indica que, tan pronto como los comunistas se sientan lo suficientemente fuertes, retirarán su reconocimiento a la República Federal y afirmarán que su régimen títere representa a toda Alemania, tal como

² *The New York Times*, 16 de mayo de 1959.

³ Por ejemplo, su propuesta de que el alemán se convierta en lengua oficial de la conferencia.

se hizo con el Gobierno de Lublin en Polonia. Esto ya ha sido presagiado por el violento ataque contra el gobierno de Alemania Occidental en Ginebra y por el discurso de Jruschov en Leipzig: “La República Democrática Alemana es una república de la clase obrera. Es una república de obreros y campesinos, la patria de *todos* los trabajadores alemanes” [la cursiva es del autor].

En todas sus negociaciones, Occidente debe demostrar el cinismo de la frase soviética de que la unificación debe ser elaborada por las dos Alemanias. Si ha de ser el pueblo alemán quien la lleve a cabo, el mejor método son las elecciones libres. Por otra parte, la confederación daría voz al satélite de Alemania Oriental en los asuntos de Alemania Occidental. Añadiendo su peso a la oposición de cualquier gobierno existente, podría desmoralizar la vida política de la República Federal o, al menos, forzarla a adoptar un molde rígido peligroso para la democracia. Podría presionar para debilitar los lazos europeos de Alemania Occidental insistiendo en que entraban en conflicto con la unificación. Si la República Federal se negara a retirarse de esos lazos, Alemania Oriental, que había obtenido el reconocimiento de su estatus internacional por el mero hecho de la confederación, podría abandonar la confederación como defensora de la unidad alemana. Si la República Federal aceptaba las insinuaciones del Este, ello echaría más leña al fuego de las sospechas occidentales sobre Alemania y provocaría un distanciamiento aún mayor.

Se puede objetar que el principio de confederación funciona en ambos sentidos. La creación de una institución totalmente alemana, ¿no permitiría a la República Federal influir en los acontecimientos del Este? Esta simetría es más aparente que real. El aparato de un Estado policial hace que el régimen de Alemania Oriental sea relativamente inmune a la presión política, especialmente si las tropas soviéticas permanecen en Alemania Oriental. Pero incluso en su ausencia, poco puede esperarse de la liberalización del régimen germanooriental. La experiencia de Polonia es una mala guía a este respecto. Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania no se han liberado a pesar de la retirada de las tropas soviéticas; de hecho, en Checoslovaquia ni siquiera estaban presentes cuando se estableció el régimen comunista. En Polonia había una congruencia de sentimientos nacionales y religiosos que apoyaban un régimen comunista liberal para mantener la identidad nacional. En el este de Alemania, estos factores no están presentes; de hecho, el régimen comunista se considera el principal obstáculo para las aspiraciones nacionales.

Cualquier negociación sobre Alemania se enfrenta así a dos peligros aparentemente contradictorios: que aceptemos la división de Alemania; o que al negociar la unificación aceptemos soluciones que puedan sentar las bases para la dominación soviética de toda Alemania. De hecho, el plan “paquete” occidental ha ido peligrosamente lejos en los últimos años. Una comisión de funcionarios de Alemania Oriental y Occidental para ampliar los contactos entre las dos partes de Alemania tiene, desde el punto de vista soviético, muchas de las ventajas de la confederación. No es sorprendente que el Sr. Gromyko calificara esta propuesta de “constructiva”. Y el plebiscito propuesto sobre una cuestión tan técnica como una ley electoral puede convertirse en un dispositivo para legitimar el procedimiento de votación existente en Alemania Oriental, tanto más cuanto que no se prevé un período previo de libre actividad política⁴.

⁴ *The New York Times*, 15 de mayo de 1959.

Así pues, es importante que Occidente no sólo defienda la unificación, sino que adopte una postura sobre cuestiones que no se presten a la ofuscación. Si bien podemos ofrecer fórmulas diseñadas para salvar la cara de los soviéticos —como un período provisional antes de elecciones libres— no podemos renunciar al derecho del pueblo alemán a decidir su propio destino en algún momento razonable. Una vez que abandonamos la firmeza de este principio, entramos en el terreno de los recursos técnicos, donde las posibilidades de intransigencia y manipulación soviéticas son considerables. Ninguna fórmula de votación, por pequeña que sea, puede sustituir la voluntad soviética de permitir la libre expresión popular. Los dirigentes soviéticos no renunciarán a Alemania Oriental por un descuido y no nos hacemos ningún favor ni a nosotros mismos ni a la causa de las negociaciones pretendiendo que la reunificación alemana pueda lograrse mediante subterfugios. Podemos ceder mucho en cuanto al modo y el calendario de las elecciones, pero conceder al régimen de Alemania Oriental un veto a la unificación, directa o indirectamente, es legitimar la continua división de Alemania, con nefastas consecuencias para la estabilidad política de Alemania Occidental, o preparar el camino para una Alemania soviética.

Hay quien dice que nadie *quiere* realmente la unificación alemana. Pero sin duda está en nuestra mano fijar nuestros propios objetivos. Si Occidente comprende sus intereses, *debe* abogar por la unificación alemana a pesar de la experiencia de dos guerras mundiales y del comprensible temor a un resurgimiento de la truculencia alemana. Puede que Occidente tenga que consentir la división de Alemania, pero no puede aprobarla. Cualquier otro camino acabará provocando lo que más debemos temer: una potencia militante e insatisfecha en el centro del continente. Luchar por la unificación alemana no es un instrumento de negociación, sino la condición para la estabilidad europea.

Por supuesto, la Unión Soviética se opondrá a la unificación bajo cualquier condición que no sea la de convertir a toda Alemania en un Estado soviético. Pero no podemos limitarnos a las propuestas que la Unión Soviética ha dicho que aceptará a menos que estemos dispuestos a resolver todas las cuestiones en términos soviéticos. La flexibilidad no puede implicar el abandono del principio de autodeterminación. ¿Deben nuestros principios dejar de tener validez allí donde la Unión Soviética consiga crear un “hecho consumado”? ¿Debemos negar en Europa lo que hemos defendido en Asia y África? No cabe duda de que la adaptación a los hechos es a menudo deseable, pero si la convertimos en un principio universal, estamos escribiendo una receta para el estancamiento. Durante Suez insistimos en que mantendríamos nuestros principios *incluso* frente a nuestros aliados. ¿Debemos dar ahora la impresión de que los defenderemos a capa y espada *sólo* contra nuestros aliados?

Nuestra obligación es hacer propuestas responsables que tengan en cuenta las legítimas preocupaciones de seguridad de todas las partes. Si la Unión Soviética está sinceramente preocupada por la seguridad de sus territorios, Occidente debería ser muy generoso en su respuesta. ¿Y las propuestas sobre la seguridad europea?

III

Se ha dicho que la frase “proteger los legítimos intereses de seguridad soviéticos” carece de significado concreto. Pero la experiencia de la Segunda Guerra Mundial y

de una década de guerra fría debería servirnos de guía para entender el problema. Un acuerdo que tenga en cuenta los “legítimos” intereses de seguridad de ambas partes debe proteger a la Unión Soviética contra el peligro de un resurgimiento del militarismo alemán y contra un ataque desde territorio de la OTAN. Pero también debe salvaguardar a Occidente contra los riesgos de la presión y la usurpación soviéticas. Es cierto que las experiencias de la Unión Soviética en este siglo pueden hacerla inusualmente sensible a la fuerza militar alemana. Pero también es cierto que durante más de un siglo el Imperio ruso ha estado presionando de una forma u otra en todas las zonas periféricas, incluida Europa. La Unión Soviética tiene derecho a exigir protección contra ataques militares. Sin embargo, en una sociedad de Estados soberanos, la seguridad absoluta sólo puede obtenerse reduciendo a todos los demás Estados a la impotencia. Es el camino hacia el imperio.

La estabilidad de un sistema internacional depende del grado en que combine la necesidad de seguridad con la obligación de autocontrol. Confiar por completo en la buena voluntad de otro Estado soberano es una abdicación de la habilidad política y el respeto por uno mismo. Pero buscar la seguridad exclusivamente a través del dominio físico es amenazar a todos los demás países. Porque la seguridad absoluta para un país debe significar la inseguridad absoluta para todos los demás. El equilibrio no puede determinarse en abstracto; es lo que hace de la diplomacia un arte y no una ciencia. Pero el equilibrio debe establecerse para que el orden internacional sea estable.

En este sentido, la cualidad revolucionaria de la Unión Soviética no ha residido en el hecho de que se haya sentido amenazada —una medida de amenaza es inherente a las relaciones de los Estados soberanos— sino en que nada ha podido tranquilizarla. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el bloque comunista ha crecido con la incorporación de Europa del Este y la China comunista; Corea del Norte y el norte de Indochina se han convertido en Estados comunistas; se ha penetrado en Oriente Próximo; se ha creado un arsenal nuclear y con él la capacidad de amenazar a los Estados Unidos territoriales; económicamente, la URSS está ganando terreno rápidamente. Sin embargo, la afirmación de estar amenazados nunca ha disminuido. Por lo tanto, es inútil debatir si la Unión Soviética está “realmente” interesada en el dominio mundial. El problema es que la concepción soviética de la seguridad debilita a todos los demás Estados.

El requisito previo para un sistema de seguridad eficaz es, pues, una decisión política soviética de contentarse con una seguridad *relativa* y renunciar a la peligrosa búsqueda de la seguridad a través del Imperio. Al mismo tiempo, Occidente debe superar las confusiones y evasivas que han caracterizado su esfuerzo en materia de seguridad. Puesto que no hay acuerdo sobre el propósito o la escala del esfuerzo de defensa occidental, no es sorprendente que haya habido falta de claridad sobre los elementos de un sistema de seguridad europeo.

Se ha argumentado, por ejemplo, que la OTAN ha evitado un ataque soviético sin alcanzar nunca los niveles de fuerza previstos para ello. Dado que la fuerza terrestre soviética ha sido preponderante desde la existencia de la OTAN, se argumenta que se ha mantenido la paz por una de estas dos razones o por una combinación de ellas: o bien la Unión Soviética nunca ha tenido intención de atacar militarmente Europa, o bien la amenaza de una guerra general con Estados Unidos la ha disuadido de hacerlo. Una capacidad sustancial de defensa local se arguye que sólo podría debilitar

la disuasión al crear la ilusión de que un ataque podría evocar una respuesta menos que total. Los defensores de este punto de vista sostienen que la importancia de Europa es tan grande que cualquier agresión contra ella debe desencadenar automáticamente la entrada en acción de las fuerzas de represalia estadounidenses y británicas.

El corolario de esta línea de razonamiento ha sido que una guerra limitada en Europa es “impensable”. En consecuencia, es bastante factible separar físicamente a las fuerzas enfrentadas sin reducir por ello las sanciones disponibles contra un ataque soviético. Por supuesto, la Unión Soviética podría decidir reocupar territorios una vez ocupados, pero podría hacerlo, en palabras del Sr. Kennan, “sólo una vez y sólo por lo que más está en juego: es decir, en la contingencia de una guerra general”. Las represalias masivas constituirían el elemento disuasorio contra un ataque soviético, ya fuera en el Elba, el Oder o el Bug.

Argumentos como éstos han tenido la virtud negativa de presionar sobre las incoherencias de la actual estrategia de la OTAN. La Alianza ha confiado principalmente en un arma que está bajo el control exclusivo de los dos aliados extracontinentales, Estados Unidos y Gran Bretaña. Esto, a su vez, ha llevado a nuestros aliados europeos a exigir un compromiso sustancial de tropas estadounidenses y británicas en el continente; su papel se ha concebido casi como el de rehenes, para garantizar que el poder de represalia occidental se emplee de hecho contra un ataque soviético. Debido a la dependencia de una estrategia total, nuestros aliados continentales se han mostrado reacios a hacer una contribución de defensa que diera valor militar al compromiso de las tropas estadounidenses y británicas. Se han resistido al esfuerzo de conseguir una defensa local adecuada, no sólo por razones económicas sino porque creían que podría reducir la voluntad de Estados Unidos y Gran Bretaña de recurrir a la guerra total que la doctrina estratégica occidental ha definido como el único obstáculo a la agresión soviética.

Así pues, las tropas estadounidenses y británicas en el centro de Europa cumplen una función no sólo militar sino también psicológica: son una muestra de nuestro compromiso con nuestros aliados y una advertencia para los agresores potenciales. Pero también explica por qué la gente ha visto el establecimiento militar en el continente como una contra-apuesta: dado que no se esperaba desempeñar un papel *militar* significativo, podía reducirse para conseguir un beneficio *político*. Y su función simbólica podía cumplirse con una promesa de Estados Unidos de defender Europa⁵.

Sin embargo, resulta peligroso suponer que el hecho de que las contradicciones de la doctrina estratégica de la OTAN no hayan sido explotadas por la Unión Soviética en la última década será cierto cuando el arsenal nuclear soviético esté plenamente desarrollado; de hecho, el desafío de Berlín indicaría precisamente lo contrario. Y sería un grave error pretender aplicar la experiencia de la primera década de la OTAN a un futuro en el que muchas cosas dependerán de la capacidad de respuesta de Occidente a un cambio fundamental en las relaciones estratégicas.

Una de las dificultades de la era nuclear ha sido que apenas se ha asimilado una revolución tecnológica en la doctrina y la política, las cuales han quedado obsoletas por nuevos avances. Ha habido cuatro fases: 1) el periodo en el que Estados Unidos poseía el monopolio atómico y el monopolio de los medios de lanzamiento; 2) el periodo en el que se puso fin a nuestro monopolio de las armas, pero en el que

⁵ Véase el discurso de Adlai Stevenson en *The New York Times*, 6 de marzo de 1959.

seguíamos poseyendo una ventaja abrumadora en los medios de lanzamiento; 3) el período en que la Unión Soviética comenzó a desarrollar un importante sistema vector, pero nosotros seguíamos manteniendo una ventaja decisiva debido a nuestra superioridad numérica y a la situación estratégica de nuestro sistema de bases; y 4) el período en que, tanto en número de armas como en medios vectores, las capacidades de ambas partes comenzaron a aproximarse.

Durante las fases uno y dos —es decir, durante la época de nuestra preponderancia atómica— nuestra fuerza de represalia podía concebirse como un elemento disuasorio frente a *cualquier* agresión que decidiéramos resistir. Era una disuasión positiva en el sentido de que no teníamos que hacer depender nuestra respuesta de la magnitud de la amenaza. Más bien nuestra principal preocupación era decidir que era necesaria *alguna* respuesta. Una política de represalias masivas podía ser razonablemente eficaz porque nuestra invulnerabilidad daba cierta credibilidad a la amenaza de una guerra total. Incluso entonces, por supuesto, nuestra amenaza era incongruente en relación con la mayoría de los objetivos susceptibles de ser disputados, y no impidió el bloqueo de Berlín y la guerra de Corea.

Pero por muy útiles que hayan sido las represalias masivas durante el período de nuestro monopolio atómico, el umbral de provocación que desencadenaría la fuerza de represalia de Estados Unidos y Gran Bretaña ha ido aumentando con el crecimiento de la capacidad nuclear y de misiles soviética, o al menos eso podría calcular un agresor. En estas circunstancias, la amenaza de una guerra total disuadirá a una gama cada vez más reducida de posibles desafíos. Su credibilidad disminuirá constantemente y aumentará de tal modo las inhibiciones de la parte que confía en ella que podría producir apaciguamiento en lugar de disuasión. Los avances soviéticos en misiles han neutralizado en gran medida nuestro poder de ataque estratégico, y la vasta fuerza terrestre soviética ha quedado así liberada para la presión o el chantaje. Depender de una guerra total no sólo reduce la credibilidad de nuestra disuasión, sino que nos condena a una diplomacia fundamentalmente irracional. La amenaza de guerra sólo puede ser plausible si en un momento dado actuamos como si estuviéramos dispuestos a tirar por la borda la sobriedad de los cálculos —por ejemplo, si evitamos preguntarnos si Berlín “merece” una guerra total—. Pero una política de este tipo no puede ser mantenida a largo plazo por las potencias del *statu quo* con instituciones democráticas.

En consecuencia, resulta inútil seguir confiando en la estrategia de la década pasada. En la era de la abundancia nuclear, la defensa de Europa ya no puede basarse únicamente en la amenaza de una guerra total. Cuando cada aumento de la capacidad destructiva aumenta también las inhibiciones para no recurrir a ella, no podemos seguir proclamando que la defensa local de Europa es imposible. No es en absoluto obvio por qué Europa Occidental y Estados Unidos, cuya combinación de mano de obra y potencial industrial supera con creces a la de la Unión Soviética, no deberían ser capaces de realizar un esfuerzo mucho más sustancial y exitoso para mejorar la capacidad de defensa local, particularmente en el campo convencional.

Muchos argumentan que, puesto que las bases europeas ya no son necesarias en una guerra total, ha desaparecido la necesidad de un establecimiento militar

sustancial en el continente⁶. Pero resulta sin duda incoherente sostener que Estados Unidos debería estar dispuesto a correr más riesgos que nunca por una zona que ha perdido importancia estratégica. Si Europa es realmente prescindible en una guerra total, se hace aún más necesario un mayor esfuerzo para crear una defensa local, no sea que la Unión Soviética crea que el cambio en la importancia estratégica de Europa nos hará menos dispuestos a acudir en su defensa.

Está claro que el esfuerzo soviético por destruir la OTAN va dirigido contra la capacidad de defensa local. La Unión Soviética debe darse cuenta de que pronto se llegará a un punto en el que la eliminación de la OTAN no afectaría decisivamente a la ecuación disuasoria global. La OTAN *representa* un obstáculo para la dominación soviética de Europa por medios que no parecerán “merecer” una guerra total.

La línea de demarcación entre la guerra limitada y la guerra total en Europa no tiene por qué determinarse en abstracto. Cuanto más fuertes sean las fuerzas locales de la OTAN, menos probable será que la Unión Soviética se sienta tentada a la aventura. Cuanto más eficaz sea la implantación militar en el continente, mayor deberá ser el ataque soviético destinado para superarla. Cuanto más se acerque el esfuerzo necesario a la escala de una guerra total, más claro será el desafío a nuestra seguridad y más plausible será nuestra disuasión general. En resumen, a medida que los horrores de la guerra total se multiplican y paralizan la voluntad de recurrir a ella, el objetivo mínimo de las fuerzas en Europa debe ser elevar la escala del esfuerzo soviético necesario para derrotarlas a un nivel que no deje dudas sobre su objetivo final. En la era de la abundancia nuclear se requiere una capacidad de defensa local para dar validez a la disuasión general.

Por lo tanto, el problema de seguridad de Europa puede resumirse de la siguiente manera: 1) La Unión Soviética puede amenazar a toda Europa desde sus propios territorios. En consecuencia, las alianzas no son esenciales para su seguridad. 2) Ningún país europeo es capaz de resistir por sí solo la presión soviética. Por tanto, para ellos la seguridad es inseparable de la unidad. 3) La amenaza de una guerra total está perdiendo credibilidad y significado estratégico. 4) La defensa de Europa no puede ser llevada a cabo únicamente desde Norteamérica, porque el agresor puede plantear amenazas que no parezcan justificar una represalia total y porque, por muy firme que sea la unidad aliada, no se puede contar con que una nación se suicide en defensa de un territorio extranjero⁷.

En consecuencia, la cuestión que se plantea en las negociaciones sobre seguridad es si es posible concebir dos establecimientos militares en el continente capaces de actuar defensivamente, pero privados, mediante medidas de control adecuadas, de poder ofensivo. Tal sistema de control debe tener cuidado de no destruir la OTAN, ya que esto permitiría a la Unión Soviética presionar a los países europeos uno por uno. No debe eliminar la posibilidad de una defensa local, pues con el tiempo esto aislaría y desmoralizaría a nuestros aliados. Debe tratar de asegurar a la Unión Soviética contra los ataques desde el territorio de la OTAN. Debe avanzar hacia la unidad alemana, porque ello eliminaría la principal causa de tensión política en Europa y la que más probabilidades tiene de producir una explosión. ¿Pueden conciliarse estos objetivos?

⁶ Véase el discurso del embajador italiano en Alemania, pronunciado en la Universidad de Frankfurt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1 de abril de 1959.

⁷ Véase la obra del autor “Missiles and the Western Alliance”. *Foreign Affairs*, abril de 1958.

Se ha argumentado que la Unión Soviética no puede permitir la unificación alemana en las condiciones actuales porque significaría el avance de la OTAN hasta la frontera polaca. Pero situar la frontera de la OTAN en el Oder no significa necesariamente que las *fuerzas* de la OTAN avance hasta la frontera polaca. La propuesta occidental de Ginebra excluía expresamente esa posibilidad. Podría haber ido más lejos y haber ofrecido la desmilitarización completa de Alemania Oriental tras la unificación.

Una solución preferible sería establecer un sistema de seguridad europeo a lo largo de las fronteras de una Alemania unificada. Se podría proponer que las fuerzas no alemanas se retiraran a la misma distancia del Oder que las fuerzas no polacas y que el tamaño de las fuerzas alemanas, por un lado, y de las fuerzas polacas y checas, por otro, guardaran cierta relación entre sí, tanto en número como en equipamiento. Por ejemplo, las fuerzas estadounidenses, británicas y francesas podrían retirarse a la línea del Weser, mientras que las fuerzas soviéticas podrían retirarse al Vístula. Las fuerzas alemanas entre el Weser y el Oder se limitarían a armamento defensivo, al igual que las fuerzas polacas entre el Oder y el Vístula. Para disminuir el peligro de un ataque a territorio alemán, la OTAN acordaría no emplazar armas de más de 7 millas de alcance en territorio alemán. Podría establecerse un sistema de inspección. Evidentemente, existen muchas variantes de este esquema, que podría ser objeto de negociación tanto en lo que se refiere a la anchura de la zona que separa a las fuerzas occidentales de las soviéticas como a los tipos de armas que se estacionarán en la zona.

Desde el punto de vista militar, esta solución dificultaría las operaciones ofensivas. Las fuerzas alemanas y las de los satélites serían aproximadamente iguales y separarían a la Unión Soviética y al estamento militar occidental. Al mismo tiempo, quedarían fuerzas suficientes en el continente y dentro de Alemania para no tentar la agresión y resistirla en caso de que se produjera. La permanencia en la OTAN ayudaría a proteger a Alemania frente a la presión del Este, mientras que el despliegue de las fuerzas de la OTAN demostraría su finalidad defensiva. Este programa eliminaría la principal fuente de tensión política en Europa. Proporcionaría protección tanto a Occidente como a la Unión Soviética frente a operaciones ofensivas. Crearía una zona de control de armamentos que, de tener éxito, debería propiciar un clima de confianza que condujera a la adopción de nuevas medidas.

Pero antes de que Occidente pueda negociar eficazmente sobre este tema, debe admitir que las evasivas e incoherencias de la OTAN pueden hacer creer a los soviéticos que no obtendrían ninguna seguridad adicional de un sistema de control de este tipo. Así pues, las negociaciones efectivas pueden verse obstaculizadas no por la fuerza de la alianza occidental, sino por su debilidad y falta de resolución.

IV

Si, como parece bastante probable, la Unión Soviética rechaza cualquier programa razonable para la reunificación alemana, es probable que haya una creciente presión a favor de diversos planes de control de armamentos en el marco de la actual división política de Europa, como la congelación de tropas o el adelgazamiento de las fuerzas. El problema de la mayoría de estas propuestas es que no resuelven por sí mismas el

verdadero problema de seguridad. No reducen la probabilidad de un conflicto político en Alemania y, de hecho, pueden aumentarlo. No afectan materialmente a la capacidad de Estados Unidos o de la Unión Soviética para lanzar un repentino ataque total. Por otra parte, dado que las fuerzas actuales o previstas de la OTAN ya son totalmente inadecuadas para las operaciones ofensivas terrestres, la mayoría de los planes de retirada de tropas se limitarían a debilitar la capacidad de defensa local de Occidente sin proporcionar una garantía adicional a la Unión Soviética. Incluso la congelación de tropas imposibilitaría a la OTAN adaptarse a los cambios en las relaciones estratégicas. A menos que vaya unida a una reducción de las fuerzas soviéticas, perpetuaría una desigualdad que representará una creciente invitación a las aventuras soviéticas a medida que se multipliquen los misiles soviéticos de largo alcance.

La sugerencia más frecuente es que se establezca una zona libre de armas nucleares en el centro de Europa. Dado el alcance de las armas modernas, una zona desnuclearizada en Europa Central no afectaría por sí misma de forma decisiva a la situación militar, suponiendo que las armas nucleares puedan estacionarse en los Países Bajos y Francia. *Crearía* un desequilibrio psicológico y político, ya que el agresor conservaría todo su arsenal nuclear, mientras que la zona más amenazada carecería de capacidad de represalia. Estas circunstancias podrían animar a la Unión Soviética a amenazar a Europa Central y a intentar dividir la alianza occidental apelando a los países que controlan las armas nucleares a que la cuestión no “merecía” una guerra nuclear. Además, una vez establecida una zona desnuclearizada será difícil hacer frente a las presiones soviéticas para ampliarla e incluir eventualmente a todo el continente.

Mientras Occidente base tanto su defensa en las armas nucleares, nos resultará difícil convencer a nuestros aliados de que su seguridad no se verá comprometida si tienen que depender de armas extranjeras, emplazadas en territorio extranjero y bajo control extranjero. Después de todo, la disuasión británica se ha justificado explícitamente como necesaria para contingencias en las que Estados Unidos podría ser reacio a implicarse. Los diferentes enfoques de la actual crisis en el seno de la alianza occidental deberían hacernos simpatizar con la reticencia de países aún más inmediatamente amenazados que Gran Bretaña a depender solamente de armas situadas lejos y en cuyo uso no tienen voz.

La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Se puede crear tal sentimiento de unidad en la alianza occidental que determinadas zonas puedan ser despojadas de armas nucleares sin dar a nuestros aliados una sensación de impotencia y sin fomentar la presión de la Unión Soviética? Un esquema que merece ser examinado sería crear una C.D.E. para las armas atómicas, con Alemania como miembro. Cada socio tendría voz en el uso de estas armas dondequiera que estuvieran emplazadas. Esta agrupación podría entonces negociar sobre la ubicación de sus armas comunes a cambio de fuertes reducciones del poder soviético en Europa del Este. Las zonas sin armas nucleares podrían sentirse protegidas por su voz en el control de las armas comunes.

Podrían aplicarse principios similares a otros sistemas de control de armamentos. Por ejemplo, podría establecerse un límite máximo para las fuerzas de la OTAN entre el Rin y las fronteras orientales de la República Federal y para las fuerzas del Pacto de Varsovia en el satélite de Alemania Oriental, de modo que los dos

establecimientos militares fueran sustancialmente iguales en número. O bien, las fuerzas de la OTAN y las soviéticas podrían retirarse, digamos 100 millas, del Elba. Se podría establecer un sistema de control entre el Rin y el Oder. Pero debemos ser lo bastante francos con nosotros mismos como para admitir que estos planes pertenecen al ámbito de los expedientes y son casi completamente irrelevantes para el problema real de la seguridad en Europa. Crearán una falsa impresión de progreso, mientras que la situación básica permanecerá inalterada. Y cualquier redespiegue de fuerzas de la OTAN debería ir acompañado de un esfuerzo por conseguir una mayor unidad expresada en instituciones concretas. Las garantías verbales no bastan para eliminar la sensación de inseguridad de nuestros aliados europeos

¿La retirada de las fuerzas extranjeras de Alemania representa un medio para lograr la unificación? Algunos piensan que, dado que el régimen de Alemania Oriental se mantiene gracias a las tropas soviéticas, una retirada mutua provocaría el colapso o, al menos, la liberación del satélite de Alemania Oriental. El establecimiento de una zona de armamento controlado, seguido de la retirada de las fuerzas americanas, británicas y soviéticas, debería ir acompañado, se dice, de “alguna forma de negociación” entre la República Federal y el satélite de Alemania Oriental. Esto, de manera indefinida, aproximaría a los dos regímenes y conduciría a la reunificación sobre la base de algún tipo de elecciones libres en una fecha futura no especificada⁸.

A quien defienda esta idea le correspondería dar alguna indicación sobre la naturaleza del contacto entre las dos partes de Alemania y la manera en que se supone que reducirá la brecha entre los dos sistemas. Como se ha visto anteriormente, no se debe dar demasiada importancia a la liberación de Polonia como pista para el desarrollo de Alemania Oriental. Los comunistas de Alemania del Este disponen del aparato de un Estado policial. Y el Kremlin ha dicho en repetidas ocasiones que intervendría en caso de una revuelta⁹, en cuyo caso la implicación de la República Federal es extremadamente probable. Como mínimo, los dos gobiernos alemanes, si se les deja a su aire, se verían sometidos a una presión casi irresistible para subvertirse mutuamente. A su vez, los satélites soviéticos se verían tentados a exacerbar la rivalidad, ya que para ellos una Alemania dividida será durante mucho tiempo la mejor garantía de seguridad. Así, muchos planes de control de armamentos que funcionarían a lo largo de las fronteras de una Alemania unificada resultarían ineficaces o peligrosos en el centro de un país dividido. Si, entonces, la reunificación tiene una importancia tan central, ¿puede comprarse al precio de la neutralización de Alemania? ¿Debería Occidente renunciar a su exigencia de que una Alemania unificada sea libre de determinar su propia relación con la OTAN y aceptar la propuesta soviética de que se prohíba a Alemania entrar en alianzas militares?

Muchos en Occidente abogan por la neutralización porque creen que una vez que Alemania suministre la preponderancia de las fuerzas de protección de la OTAN será lo suficientemente fuerte como para llegar a su propio acuerdo con la Unión Soviética. Según esta línea de razonamiento, sería más prudente anticiparse a esta eventualidad ofreciendo una renuncia que pronto podría exigírsenos. Porque si la alianza

⁸ Véase Denis Healy: “Disengagement and German Reunification”. *The New Leader*, 20 de marzo de 1959.

⁹ Sin duda, Jruschov matizó esta afirmación diciendo que las tropas soviéticas sólo intervendrían si eran llamadas por los líderes socialistas o si las revueltas eran inspiradas desde el exterior. No cabe duda de que algún funcionario comunista pedirá ayuda siguiendo el modelo de Kadar; y como han demostrado Hungría y Tíbet, los levantamientos contra el régimen comunista se consideran por definición inspirados desde el exterior.

occidental aparece alguna vez como obstáculo para la unificación alemana, perderá su atractivo para Alemania¹⁰. Otros sostienen que la Unión Soviética nunca tolerará la liberalización de los regímenes satélites mientras exista el peligro de que el nuevo gobierno se una a la OTAN.

Por supuesto, el hecho de que las tropas alemanas vayan a constituir pronto el elemento más importante de una fuerza de por sí demasiado pequeña no es argumento para debilitarla aún más mediante la retirada de las fuerzas occidentales. Y si la intervención de la Unión Soviética en Hungría se debió al temor de que el antiguo satélite pudiera entrar en la OTAN, entonces que se proponga neutralizar a Hungría y no a Alemania.

Sin embargo, una propuesta de neutralizar a Alemania a cambio de la unificación tiene aspectos tentadores, ya que la unificación contribuiría sin duda a la estabilidad política en Europa. Incluso si se rechazara, tal oferta demostraría de una vez por todas que la pertenencia de Alemania a la OTAN es una respuesta a la intransigencia soviética. La tentación es aún mayor si se tiene en cuenta que si Moscú llegara a hacer tal oferta, sería casi imposible que un gobierno alemán la rechazara.

Es importante tener claro qué se entiende por neutralización. Podría significar que Alemania abandonaría la OTAN y las tropas occidentales se retirarían de la República Federal, mientras que Polonia, Checoslovaquia y Hungría abandonarían el Pacto de Varsovia y las fuerzas soviéticas se retirarían de estos países. O podría significar la salida de las tropas soviéticas únicamente de Polonia. Podría implicar una limitación de las fuerzas alemanas tan severa como para dejar a Alemania indefensa; podría aplicarse a limitaciones sólo en determinadas categorías de fuerzas; o podría permitir a Alemania mantener su defensa con las fuerzas que considerara necesarias, siempre que no formara parte de una alianza militar.

Si las tropas soviéticas se retiran sólo a Polonia y si las fuerzas alemanas se limitan de acuerdo con las propuestas soviéticas en el borrador del tratado de paz, Rusia podría ejercer una enorme presión sobre una Alemania independiente. Al ser imposible la autodefensa frente a un ataque soviético, la influencia soviética probablemente crecería en relación con Occidente, incluso si la OTAN pudiera asentarse satisfactoriamente en los Países Bajos y Francia; una posibilidad que, a falta de un estudio minucioso, no puede darse por segura. Por otro lado, la capacidad de Alemania para protegerse frente a un ataque soviético podría aumentar las tensiones europeas. Una Alemania militarmente fuerte sin las restricciones de la OTAN seguramente inquietaría a los satélites soviéticos y los acercaría a la Unión Soviética, aumentando así la cohesión del bloque oriental.

Por lo tanto, el plan más convincente ha combinado la neutralización de Alemania con la de Polonia, Checoslovaquia y Hungría: el plan Gaitskell original. No cabe duda de que este plan implica una disminución de la seguridad militar occidental. Al mismo tiempo, el fin de la división de Alemania supondría un indudable beneficio político. Mucho dependería de la capacidad de la OTAN para mantener un importante dispositivo militar en Europa Occidental para respaldar a Alemania. En ausencia de ese establecimiento, la defensa del continente dependería por completo del poder de represalia estadounidense. Y sencillamente no tiene sentido suponer que

¹⁰ Véase, por ejemplo, Fritz Erler: "The Reunification of Germany and Security for Europe". *World Politics*, abril de 1958.

una disuasión que está perdiendo su credibilidad en las circunstancias actuales sirva para proteger zonas que nunca han formado parte del sistema defensivo occidental o de las que se han retirado las tropas estadounidenses. ¿Habríamos resistido incluso en Corea si la guerra total hubiera sido nuestro único recurso?

A la vez, un cinturón neutro presenta dificultades trascendentales en lo puramente militar. La idea de que Alemania, Polonia, Checoslovaquia y Hungría constituirían un bloque único bajo la garantía común de las potencias occidentales y la Unión Soviética esconde grandes complejidades. El recuerdo de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas parece asegurar que es poco probable que el territorio a neutralizar se considere a sí mismo como una unidad. Las políticas de Alemania, por un lado, y de Polonia, Checoslovaquia y Hungría, por otro, se caracterizarán más por la desconfianza, cuando no por la animosidad, que por la cooperación. En esta situación, los acuerdos de garantía ofrecen infinitas posibilidades de injerencia. En efecto, una garantía define un derecho de intervención, así como un medio para resistir una agresión; de hecho, el Sr. Erler concedería un derecho unilateral para eliminar el veto soviético.

La presión soviética sobre Alemania para “salvaguardar su neutralidad” sólo podría evitarse mediante un acuerdo tácito que pusiera a Alemania bajo la protección de la OTAN y a los satélites de Europa del Este bajo la del Pacto de Varsovia. El resultado práctico del cinturón neutral sería la dominación soviética de Europa Central o una situación prevista en el plan esbozado anteriormente: el Oder como línea divisoria entre la OTAN y el Pacto de Varsovia con una zona de armamento controlado a ambos lados para reducir el peligro de un ataque por sorpresa. Un acuerdo explícito en este sentido cumpliría todos los objetivos de seguridad de la neutralización sin los peligros políticos de legitimar la presión soviética sobre una Alemania reunificada.

Además, Occidente debería tener claros los riesgos políticos que entraña la decisión de negociar la neutralización militar de Alemania. Puede crear un precedente en el que, con el pretexto de ampliar el cinturón neutral, se expulse gradualmente a Estados Unidos de Europa. Puede sentar las bases para destruir todos los logros de la integración europea. Es poco probable que la Unión Soviética, que cree en el predominio de las fuerzas sociales “objetivas”, se contente con una neutralización militar. El Kremlin, que tachó tanto el Plan Marshall como el Mercado Común de “imperialismo agresivo”, ya ha propuesto en su proyecto de tratado de paz que no se permita a Alemania formar parte de ningún acuerdo que no haya firmado también la URSS, una cláusula que supone el fin de la integración europea. Otro peligro que hay que evitar es que la Unión Soviética, habiendo aceptado el “principio” de neutralidad, pueda obtener los beneficios de la neutralización sin pagar el precio de la unificación, simplemente retrasando interminablemente las negociaciones técnicas.

Por último, es importante recordar que Alemania es el último país al que se debería animar a ser “flexible”. El intento de Alemania de seguir una política aislada en el centro del continente ha llevado al desastre a Europa dos veces en una generación. Si una vez más se coloca en la posición de llegar a acuerdos con ambos bandos —la expresión política de la neutralidad— también será capaz de amenazar a ambos bandos, aunque sólo sea con la amenaza de un cambio de frente. Una Alemania así difícilmente favorecería la paz y la estabilidad en Europa. La política occidental debe tratar de mantener a Alemania como miembro voluntario de las instituciones

políticas y económicas europeas, cualesquiera que sean los acuerdos de seguridad definitivos¹¹.

Un cinturón neutro, por tanto, es un camino extremadamente arriesgado. Sólo es concebible en estas circunstancias: 1) Si forma parte de un plan satisfactorio para la unificación alemana sobre la base de elecciones libres. 2) Si un estudio cuidadoso muestra que se pueden estacionar fuerzas sustanciales de Estados Unidos y Gran Bretaña en los Países Bajos y Francia; porque de lo contrario el “cinturón neutral” se convertiría en un plazo medible en un apéndice político de la Unión Soviética. 3) Si se pone un límite de tiempo a las negociaciones; porque de lo contrario la Unión Soviética podrá conseguir la paralización de la OTAN y el fin de la integración europea simplemente entablando negociaciones interminables. 4) Si existe un acuerdo firme entre los aliados occidentales de que la neutralización sólo se aplica a las relaciones militares y que los lazos económicos y políticos alemanes con los demás países europeos no pueden sacrificarse y pueden ampliarse; porque si la unidad alemana se compra al precio de la integración europea, Occidente habría desechado los frutos de la política más útil y constructiva que ha llevado a cabo desde la Segunda Guerra Mundial. 5) Si los restantes países de la OTAN confían en poder resistir las presiones soviéticas e internas contra la ampliación de la zona neutral para incluir a toda Europa. 6) Si Alemania acepta tal acuerdo y no lo considera una desertión por parte de sus aliados.

Establecer estas condiciones es reconocer la naturaleza extremadamente arriesgada de las propuestas de un cinturón neutro. Una alianza cohesionada y segura de sí misma podría adoptar esta vía, pero no una dividida por las dudas y la falta de objetivos. Si, a pesar de todo, se emprende, debe hacerse sin ilusiones y sin plantear todas las cuestiones principales. Si, por el contrario, el objetivo es la estabilidad genuina, entonces deberíamos luchar por una línea de demarcación en el Oder, con las fuerzas del Pacto de Varsovia y de la OTAN retiradas a igual distancia, dejando una zona tampón dotada de fuerzas defensivas alemanas y polaco-checoslovacas equilibradas bajo un sistema de inspección.

V

Sin embargo, nos enfrentamos al problema de que es probable que la Unión Soviética rechace cualquier propuesta compatible con nuestros valores e intereses. En ese caso, es esencial que estemos dispuestos a admitir el fracaso y a no hacer del acuerdo ni de la negociación un fin en sí mismo. La reacción debe ser un cierre de filas y no una repetición de las recriminaciones de los últimos seis meses. Occidente debe comprender que su falta de cohesión es la causa más profunda de la ausencia de flexibilidad; que la negativa a afrontar los hechos estratégicos ha creado la debilidad que ha invitado a las presiones soviéticas; que tenemos relativamente poco control sobre los propósitos soviéticos pero el deber de articular los nuestros.

¹¹ En este contexto, la rigidez por la que se ha criticado recientemente al canciller Adenauer puede haber sido su mayor contribución a la estabilidad europea y, en el peor de los casos, puede haber reflejado los defectos de sus virtudes: su negativa a aprovechar la posibilidad de una política de pequeñas maniobras inherente a la historia y la situación geográfica de Alemania, y su insistencia en ganarse para Alemania una reputación de fiabilidad.

Occidente no debe dejarse hipnotizar por el desafío soviético. Hay mucho margen para la creatividad en Occidente y en áreas en las que los únicos requisitos no son la cooperación soviética, sino nuestra propia imaginación y dinamismo, como el fortalecimiento de las relaciones internas de Occidente y de las relaciones con las naciones emergentes. En particular, parece que ha llegado el momento de examinar detenidamente la posibilidad de crear instituciones federales que abarquen la comunidad del Atlántico Norte, por atenuadas que éstas sean en un principio. Occidente, que fue el primero en desarrollar el Estado-nación, es también la zona en la que sus limitaciones se manifiestan de forma más dramática. Ningún país de la Comunidad del Atlántico Norte puede resolver sus problemas o aprovechar sus oportunidades de forma aislada. El esfuerzo occidental en los nuevos Estados independientes será fortuito si cada miembro de la Comunidad desarrolla su propio programa en ausencia de una concepción global. El problema de la seguridad es insoluble sobre la base de las soberanías nacionales individuales. Creará tentaciones constantes de comprar inmunidad mediante la neutralidad, o al menos trasladando el mayor esfuerzo y riesgo a algún otro miembro de la alianza. Europa debe encontrar en la Comunidad del Atlántico Norte una salida para la energía y la visión que en siglos anteriores la impulsaron a aventurarse en ultramar. Y sólo podrá encontrar seguridad si la Comunidad se considera cada vez más como una unidad.

Mientras Occidente carezca de dirección y cohesión, la Unión Soviética podrá trasladar todas las disputas a nuestro lado de la línea. Se seguirá pidiendo a Occidente que “resuelva” los problemas creados por la Unión Soviética y que aplauda como compromiso la voluntad de los rusos de conformarse con algo menos de lo exigido originalmente. De hecho, nuestro afán por justificar las negociaciones nos lleva a menudo a ver concesiones en movimientos soviéticos puramente formales o en una mera contención soviética del lenguaje abusivo. Así, cuando el presidente Eisenhower manifestó su disposición a asistir a una conferencia en la cumbre, explicó que la nota soviética de marzo había sido “más razonable”, aunque la nota reiteraba todas las demandas que habían producido la crisis. Su única “concesión” fue retirar la exigencia de una cumbre inmediata. Del mismo modo, el hecho de que Gromyko no insistiera en su propuesta de sentar a los alemanes orientales en la mesa de conferencias de Ginebra fue recibido en la prensa occidental como una “victoria”. De hecho, los soviéticos consiguieron su propósito básico: cuando las delegaciones de Alemania Oriental y Occidental se unieron a la conferencia del ministro de Asuntos Exteriores en calidad de asesores, se dio un paso importante para otorgar al satélite de Alemania Oriental el mismo estatus internacional que a la República Federal y para dar color a la pretensión de que la unificación debería ser resuelta por los dos regímenes alemanes directamente. De este modo, los dirigentes soviéticos pueden obtener una doble ventaja de la intransigencia: pueden aumentar el malestar de Occidente mediante una declaración extrema y luego ganarse la reputación de conciliadores retrocediendo a una posición todavía considerablemente más avanzada que su punto de partida.

La confusión de la técnica negociadora con el propósito hace que el debate diplomático se limite a cuestiones de máxima incomodidad para Occidente, es decir, cuestiones que la Unión Soviética ha planteado y sobre las que Occidente se siente obligado a negociar porque, como dice el refrán, no hay que buscar ninguna vía de solución y porque la mera disposición de los soviéticos a hablar de cualquier cosa se

considera “alentadora”. A la inversa, se disuade a Occidente de plantear cuestiones que puedan resultar embarazosas para la Unión Soviética porque, según se dice, ello destruiría el clima de confianza. La diplomacia se convierte así en una forma de guerra política soviética. Porque si sólo podemos negociar sobre cuestiones que los dirigentes soviéticos han declarado resolubles, no es de extrañar que la atención del mundo se centre en los síntomas y no en las causas de las dificultades: en la OTAN, pero no en la hostilidad soviética que la produjo; en el esfuerzo defensivo occidental, demasiado inadecuado, pero no en la preponderante fuerza soviética que lo provocó; en los peligros para la paz en caso de otra agitación de los satélites, pero no en la represión soviética sin la cual el peligro de agitación no existiría. Se crea la ilusión de que se puede poner fin a la guerra fría mediante una proclamación.

El formalismo del enfoque occidental de las negociaciones plantea la cuestión de si la verdadera dificultad de Occidente no es la ausencia de seguridad moral. Con demasiada frecuencia, la loable tendencia a ver el otro punto de vista se lleva hasta la negación de las distinciones morales. Esto conduce al absurdo argumento de que las brutalidades de Stalin se debieron a la negativa a admitir a Rusia en la Sociedad de Naciones en 1923 y a la actual hostilidad de Jruschov por no haber aceptado el paquete de desarme soviético del 10 mayo de 1955¹². La OTAN se equipara al Pacto de Varsovia; el desembarco británico en Egipto con la represión soviética de Hungría; nuestras bases en ultramar con la órbita de los satélites. Y en algunos pronunciamientos se trata al canciller Adenauer con más dureza que al Sr. Jruschov y se le acusa de querer la unificación alemana sólo de boquilla, pero no en la realidad¹³.

Algunas de estas reacciones expresan el temor comprensible de que admitir la reivindicación de valores morales superiores conduciría a la exigencia de una cruzada y, por tanto, a la guerra nuclear, una actitud no muy diferente de la de muchas personas serias hacia Hitler en los años 1930. “Yo también estoy de acuerdo en acoger con beneplácito, en lo que concierne a Europa, el intento del Gobierno de establecer contacto con los gobernantes de Alemania”, dijo un dirigente laborista británico en 1927. “Cualquier intento de separar las ovejas de las cabras y de tener el mundo dividido en dos o más campos basados en motivos ideológicos sería absolutamente fatal para el futuro bienestar de la humanidad¹⁴”.

Otros reaccionan contra la tendencia popular a ver los problemas políticos complicados en términos absolutos de blanco o negro y a identificar la política con la acumulación de fuerza militar. Pero al atacar esta simplificación excesiva, muchos críticos corren el riesgo de reducir todas las cuestiones a un único tono de gris. Sin duda, podemos evitar el fariseísmo sin caer en un fastidio que se acerque al orgullo espiritual. Y la oposición a considerar todas las cuestiones como militares no tiene por qué ir tan lejos como para negar de hecho que existe un grave problema de seguridad. La tendencia a equiparar nuestras carencias morales con las del bloque soviético priva a Occidente de la seguridad interior necesaria para negociar con eficacia. Conduce a una política de mala conciencia.

¹² Véase la emisión de Philip Noel-Baker, de la Norwegian Broadcasting Company, reimpressa por la New England Regional Offices, American Friends Service Committee.

¹³ Véase, por ejemplo, un llamamiento de Norman Thomas firmado por varias eminencias norteamericanas, *The New York Times*, 8 de mayo de 1959, p. 15.

¹⁴ *Hansard*, 330, 21 de diciembre de 1937, col. 1841.

Mientras carezca de convicciones firmes, a Occidente le resultará cada vez más difícil abordar el problema de las conjeturas en política exterior. La política debe basarse siempre en una evaluación del curso futuro de los acontecimientos o de las intenciones de otros países o incluso simplemente de los límites de lo posible. Puesto que la inacción puede acarrear una catástrofe, a veces ocurre que hay que tomar alguna medida, aunque se base en evaluaciones sobre las que no podemos estar seguros. Y del mismo modo, siempre se pueden evitar decisiones difíciles haciendo la valoración más favorable de la situación pertinente. Si Occidente se hubiera enfrentado a Hitler en 1936 probablemente seguiría habiendo discrepancias sobre si era un malentendido nacionalista o representaba de hecho un peligro para la paz mundial. “La declaración de *Herr* Hitler [ofreciéndose a negociar]”, dijo Arthur Henderson después de que las tropas alemanas volvieran a ocupar el Rin, “debe tomarse al pie de la letra. *Herr* Hitler hizo una declaración pecando con una mano, pero tendiendo la rama de olivo con la otra que debe tomarse al pie de la letra. Estos pueden llegar a ser los gestos más importantes realizados hasta ahora. [...] Es ocioso decir que estas declaraciones no eran sinceras. [...] El problema dominante es la paz y no la defensa”¹⁵.

En los próximos meses se argumentará que dado que ambos, nosotros y los soviéticos, hemos presentado propuestas inaceptables, la solución correcta es un compromiso intermedio, aunque esto no haga más que eludir la responsabilidad de juzgar el contenido de las distintas propuestas y anime a los soviéticos a hacer ofertas extremas con fines de compromiso. También se insistirá en que Occidente tiene la obligación de salir de un punto muerto presentando nuevas propuestas, aunque este principio fomente la intransigencia soviética al dar lugar a la creencia de que si los negociadores soviéticos aguantan lo suficiente obtendrán ofertas cada vez más favorables.

Las negociaciones son esenciales. Pero es importante llevarlas a cabo sin ilusiones. No necesitamos creer en una transformación soviética básica para creer en la posibilidad de un acuerdo. Tampoco es un requisito previo para el éxito de la negociación pretender que la relajación de las tensiones está totalmente bajo control occidental. Si la Unión Soviética obtiene sólo la mitad de sus exigencias sobre Berlín, no se tratará de un compromiso, sino de un debilitamiento fundamental y tal vez fatal de la posición occidental. Occidente debe tener un objetivo mucho más serio que adivinar las intenciones soviéticas. Cometeríamos una injusticia si discutiéramos la conveniencia de relajar las tensiones o de poner fin a la guerra fría. No tenemos tiempo para discutir sobre lo obvio. La tarea que tiene ante sí Occidente no es demostrar la conveniencia de la paz —que debería darse por sentada— sino determinar cuáles son las posibilidades de un acuerdo que no ponga en peligro nuestra seguridad y sea coherente con nuestros valores.

¹⁵ *Hansard*, 309, 10 de marzo de 1936, col. 1976-77.