

## CONFERENCIAS DE LOS «GRANDES» Y NEUTRALIZACION DE ALEMANIA

Siempre resulta interesante, cuando no altamente provechoso, volver la mirada hacia atrás para ver cómo, en el pasado, se ha salido de situaciones de un paralclismo más o menos acentuado con aquellas ante las cuales podemos encontrarnos en un momento dado. El hacerlo en circunstancias tan críticas como estas de ahora deja una sensación de sorpresa mezclada con ciertas características alarmantes al advertir grandes analogías en la estructura geopolítica de nuestros días con la situación que se dió por el mundo bañado por las aguas del Egeo en el período que empezó con la fundación de la Confederación de Delos, en 478, y acabó con la victoria de Felipe II de Macedonia en Queronea, en el año 338, ambos antes de la Era cristiana. Animada por nuevos ideales democráticos y dominada desde el primer momento por la gran superioridad naval de Atenas, aquella Confederación no tardó en ser lo que largamente se quiso negar: una manifestación consciente de agresivos impulsos imperialistas que no vacilaron en emplear el poder y los recursos de todos, de una organización que abarcaba aspectos militares, financieros y hasta judiciales, contra algunos de sus mismos miembros antes que contra los peligros que no dejaban de cernirse por la periferia, ya procediesen de Esparta o de Persia.

En estos días de ahora la situación nunca habría llegado a tener tanto parecido con esos otros de la Grecia clásica de haber sido posible convertir a los ministros de Asuntos Exteriores de las «cuatro grandes» potencias en lo que se intentó hacer en los comienzos de la posguerra, cuando se pensó en convertirlos en el instrumento permanente para dar dirección y sentido a las cosas del mundo que estaba saliendo de la segunda guerra mundial, en traducir a hechos reales y categóricos lo que había sido, en forma inicialmente un poco más modesta, pero no menos ambiciosa, el sueño de Mussolini al querer poner los destinos de Europa—y a ser posible del mundo también—en las manos de un cuadrunvirato formado por su

propio país, Italia, Alemania, Francia y la Gran Bretaña. Pero no consiguió nada Mussolini y nada, en definitiva, consiguieron los «cuatro grandes» —una expresión ésta muy poco satisfactoria porque entre ellos, grandes de verdad, sólo había dos— a pesar de intentos y más intentos realizados en catorce años.

No hay en esto nada que sea realmente nuevo. Se advierte con sólo ver lo poco que se tardó en orientar las cosas y las relaciones, entre vencedores y vencidos no menos que entre vencedores y vencidos, por derroteros que pronto desembocaron en una multiplicidad de alianzas, pactos, organismos defensivos y quién sabe cuántas cosas más, todo eso que se ha dado en llamar O. T. A. N., Pacto de Bagdad, S. E. A. T. O., Pacto de Varsovia y así sucesivamente, creándose una situación que, en fin, sobre lo que concierne en particular a la principal quizá de todas estas organizaciones, la O. T. A. N., ha hecho pensar con sobrados motivos en aquella *Confederación de Delos*. No porque las cosas tarden en arreglarse, o en desarreglarse, puesto que si la analogía llegase a ser completa siempre podría sobrevenir el desarreglo. Después de todo no sería la primera vez que se ha necesitado mucho, mucho tiempo para llegar a un entendimiento. La solución de algunos de los problemas planteados en torno a la Europa central ha necesitado con frecuencia tiempo, tacto y más de una vez el volver a la guerra para resolver lo que en la guerra se había planteado y con la paz no se pudo hacer.

Hicieron falta años para negociar el Tratado de Westfalia, hace poco más de tres siglos, de ellos nada menos que quince meses para resolver nada más que delicadas cuestiones de protocolo. Tan imponentes llegaron a ser estas dificultades que las negociaciones acabaron celebrándose en dos lugares distintos, en Múnster y Osnabruck, poblaciones con cincuenta kilómetros de por medio. Sólo así se hizo posible satisfacer embarazosas cuestiones de precedencia, que era para los plenipotenciarios franceses en una y para los *succos* en la otra.

Y más de una vez las cuestiones de precedencia llegaron a tanto que ni aun así podrían encontrar solución. Sólo celebrando las negociaciones en salas a las que se podía llegar por puertas diversas, de tal modo que una delegación no tuviese necesariamente que seguir a otra delegación. Gracias al recurso de varias puertas podían ser varias las delegaciones que hiciesen entrada en la sala al mismo tiempo. Y todavía se recuerda cómo para el Congreso de Utrecht se dió con el recurso ingenioso de construir una mesa redonda y tan grande que los delegados podían sentarse donde

y como mejor les pareciese, puesto que no había cabecera o lugar de preferencia alguno y cualquier sitio que se ocupase era tan importante como cualquiera otro.

No hay nada nuevo, pues, ni en las dificultades de precedencia y posición, ni en la duración tan dilatada de algunas negociaciones--centenares de reuniones fueron precisas para encontrar una forma aceptable al Tratado de Estado (ya no resultó posible siquiera llamarlo de paz) con Austria y meses y años entregados a discusiones increíblemente prolijas hubieron de pasar antes de encontrarse la redacción aceptable para todos para el armisticio de Corea --ni en la tendencia, acaso complementaria inevitable, a que una asociación de naciones cualquiera esté dominada por alguno de sus miembros, tal vez por uno solo.

Antes de continuar Cimón viaje hacia las costas del Asia Menor, para desalojar a los persas de los pueblos griegos que las habían invadido, sintió la necesidad de proceder contra los griegos de Naxos, por resultar inaceptable del todo una cierta tendencia, muy griega, además, a la autonomía. Por el mantenimiento de unos derechos nada claramente estatuidos hubiera podido Inglaterra llegar a todo, incluso a invocar la ayuda de los países a ella asociados en la O. T. A. N., en el caso de que hubiese sido necesario, es de suponer, para disciplinar a un miembro de la organización, Islandia. Y por una cuestión racial que jamás había sido planteada, a pesar de existir las causas desde tiempo inmemorial, en la isla de Chipre, estuvo a punto de quedar irremediabilmente destrozada la O. T. A. N. por uno de sus extremos.

\* \* \*

Nunca se hubiera llegado, repetimos, a la O. T. A. N. y situaciones tan poco satisfactorias no menos que muy comprometidas de haber tenido buenos comienzos la conferencia de ministros de Asuntos Exteriores que empezó teniendo ciertas características institucionales y que se ha convertido finalmente en la reunión de unos cuantos ordenanzas gubernamentales, como dijo Nikita C. Krushev en alguna de las ocasiones dedicadas especialmente a insistir en la necesidad de que la reunión fuese de los verdaderamente grandes, de los jefes de Gobierno sencillamente. Es siempre posible, sin embargo, que la causa real del fallo no radique en la incapacidad de los hombres que participaron de estas conferencias, sino en la calidad de las cuestiones sometidas a su consideración, o de la cues-

ción, porque en realidad la clave ha estado—como había ocurrido más de una vez en el pasado—en Alemania, en el espinoso y a menudo sangrante problema de la Europa central, de eso que el historiador inglés A. J. P. Taylor llamó el «pueblo del medio», que por encontrarse en el medio se ha expandido y contraído a lo largo de un millar de años «como un acordeón».

No es cosa de la capacidad de los hombres tanto como de las dimensiones del problema que ha hecho posible que «los alemanes hubiesen pasado por todas las experiencias menos la de la normalidad», que, paradoja fantástica, ese pueblo del medio, como dijo Taylor, nunca llegó a encontrarse con un término medio de vida, ni en el pensamiento ni en la política.

Por las dimensiones del problema fracasó todo el sistema que se intentó crear, cuando todavía la sangre no había dejado de correr por los campos de batalla y que adquirió forma en la Conferencia de Potsdam, en el verano de 1945, de la que salió el propósito de la creación del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores encargado de la tarea específica de examinar el problema de la preparación de los tratados de paz con las potencias derrotadas. Quince conferencias de ministros de Asuntos Exteriores se han celebrado desde entonces, incluyendo la convocada para el 11 de mayo, como consecuencia del «ultimátum» soviético del 27 de noviembre de 1958, en algunas de las cuales ya no se pensó siquiera en hablar del «consejo» aquél, que en realidad ha dejado de existir. De la misma manera que han dejado de tener eficacia alguna estas reuniones. Su historia es la historia de un fracaso atenuado por ciertas victorias, puesto que bien o mal, tarde o temprano, consiguió preparar el terreno para la firma de esos tratados de paz, menos el más importante de todos: el fundamental, el de Alemania.

Casi un mes duró la promesa de estas conferencias, desde el 11 de septiembre al 2 de octubre de 1945. Apenas había terminado la guerra—en el Japón se había prolongado hasta el mes anterior—y ya la alianza que había destruido por completo el poder militar de las potencias del Eje se estaba resquebrajando. Se reunió esta conferencia en Londres con un orden del día específico: preparar los borradores de los tratados de paz con Italia, Finlandia, Bulgaria, Hungría y Rumania. El ministro soviético, Vyacheslav M. Molotov, exigió que China fuese excluida de las negociaciones sobre el tratado de paz para Italia y Francia de las relativas al tratado de paz para Finlandia y los países balcánicos. A lo más a que se pudo llegar fué a un

acuerdo sobre algunos detalles, de muy relativa importancia, sobre el estado, por ejemplo, a que se vería sometido el puerto del futuro Estado internacional de Trieste.

Mucho más satisfactoria—y mucho más amenazadora—fué la segunda reunión, de diez días tan sólo, celebrada en Moscú a partir del 16 de diciembre siguiente.

Se llegó a un acuerdo que demostraba la importancia que se quería dar a este Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y que hizo posible, entre otras cosas, la creación en las Naciones Unidas de una comisión de energía atómica. Se soñaba, o soñaban los Estados Unidos y alguna otra potencia occidental, con llegar a un acuerdo que hiciese posible la prohibición de las armas atómicas, todavía un monopolio exclusivo del Occidente—de una sola nación— que se tenía el convencimiento que sería de larga duración. Unos pocos años después el mundo recibiría asombrado la noticia, comunicada desde Washington, no desde Moscú, de que en alguna parte de la Unión Soviética se había producido la explosión de un artefacto atómico y la desaparición del monopolio norteamericano hacía del todo imposible lo que hasta entonces estaba demostrando ser sumamente difícil: un acuerdo de desarme atómico. Pasarían los años, hasta 1959, y la cuestión continuaría en pie, como uno de los problemas más acuciantes, más pavorosos y con menos perspectivas de solución satisfactoria.

También se acordó en esta reunión de Moscú crear un consejo aliado cuatripartito para dirigir las actividades de ocupación en el Japón, que tampoco dió resultado alguno, pues el general Douglas MacArthur, comandante supremo de las fuerzas aliadas en el Lejano Oriente y de hecho próconsul norteamericano en el Japón, no estaba dispuesto a tolerar intervenciones ni intromisiones de ninguna clase. Sólo aquiescencias y beneplácitos. La ocupación del Japón era cuatripartita, como la de Alemania, pero sólo en teoría. No había allí fuerzas armadas más que de los Estados Unidos y las delegaciones de los demás países aliados no tenían otro papel que el puramente social, después de dar su asentimiento a todo lo que el general MacArthur disponía y hacía, sin consultar no ya con estas misiones aliadas, sino, en la inmensa mayoría de los casos, con su propio Gobierno. Se dice, como demostración del carácter de MacArthur, que en una ocasión se informó al presidente de los Estados Unidos, entonces era todavía Franklin D. Roosevelt, en los días de la segunda guerra mundial, de una decisión que el comandante general del Pacífico había adoptado. «Hubiera deseado

que MacArthur me lo hubiese dicho», exclamó Roosevelt, con aire de resignación. Le hubiera bastado no que MacArthur le hubiese consultado, sino que le hubiese tenido al tanto sencillamente de lo que hacía.

La situación empeoró mucho, sin embargo, durante esta reunión de Moscú, ante la negativa rotunda de Molotov a que se examinase siquiera la cuestión de la presencia de fuerzas armadas soviéticas en Persia, que se había acordado que no iría más allá de la terminación de la guerra. Persia se estaba transformando rápidamente en un campo abierto a la penetración y la expansión del comunismo, con lo que las relaciones internacionales tendían claramente a empeorar. Por la insistencia soviética en mantener fuerzas armadas en Persia, para el sostenimiento del régimen comunista que bajo su amparo y protección se estaba formando en la fronteriza provincia del Azerbaiján, acabó produciéndose un choque enconado en las Naciones Unidas.

\* \* \*

Las dos próximas sesiones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores se celebraron en París, la primera del 25 de abril al 16 de mayo, la segunda del 5 de junio al 12 de julio, ambas en 1946. De la primera salió un franco empeoramiento de la situación, al no ser posible llegar a un acuerdo sobre las condiciones básicas de los tratados de paz con Italia, Finlandia, Bulgaria, Hungría y Rumania. La segunda, en cambio, pudo abrir horizontes de alguna esperanza, por haberse llegado por fin a un acuerdo sobre los puntos esenciales de estos Tratados y a la fijación de las bases sobre las cuales se partiría para la preparación de los borradores que acabaron siendo aprobados y finalmente ratificados en febrero del año siguiente.

En el mismo año de 1946, entre el 4 y el 12 de diciembre, se celebró una otra reunión de los ministros de Asuntos Exteriores, de la que salieron los textos definitivos de esos tratados. Sólo quedaban en pie dos tratados de paz: los de Alemania y Austria. Pero eran los más difíciles, como la posterior experiencia se encargó de ir demostrando.

Mes y medio duró la sesión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Moscú entre 10 de marzo y el 24 de abril de 1947, una de las más agrias y tormentosas de todas, en la que apenas se hacía otra cosa que dar vueltas y más vueltas en torno a la insistencia del ministro soviético, Molotov, en el desmantelamiento—que había hecho grandes pro-

gresos—del poder económico de Alemania, la nación que un plan norteamericano (el Plan Morgenthau) había soñado con transformar en un «país pastoral» y la fijación de un nivel de reparaciones increíblemente alto, 10.000.000.000 de dólares, que habían de salir de la producción alemana. Si estas condiciones fuesen aceptadas y fuese posible obligar a que se cumpliesen, Alemania no tendría bastante con ser un país dedicado al cultivo de la tierra y el pastoreo; tendría que ser un estado esclavo y por un tiempo indefinido.

No fué posible un acuerdo. Los aliados occidentales trataban de convencer a Molotov que adoptase una actitud razonable y práctica. La experiencia de la primera guerra mundial, con la secuela de las ocupaciones y las inflaciones y el caos, había demostrado la inutilidad del empeño de fijar reparaciones de tal volumen. Pero ni los aliados podían convencer a Molotov con sus argumentos ni Molotov dejaba de pronunciar la palabra que le hizo famoso, *nyet*, frente a los propuestas occidentales, de cualquier clase que fuesen, siempre que no aceptasen sin modificaciones la actitud soviética.

Se dejó en suspensión la sesión para reanudarla el 25 de noviembre de aquel mismo año de 1947, en Londres. Terminó el 15 del mes siguiente, sin acuerdo, sobre Alemania ni sobre Austria.

La situación empezaba siendo intolerable para las potencias aliadas. Se hacían más frecuentes las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia, de las que salían acuerdos y, sobre todo, un plan de acción unificada. Empezaban a salir también decisiones de la importancia de la que estaba preparando el terreno para la unificación de las tres zonas occidentales, de las cuatro en que había sido dividida Alemania, con fines de ocupación militar, la creación de la llamada Bizonia. La vida se empeñaba en seguir adelante, cualesquiera que fuesen los acuerdos o la falta de ellos en las sesiones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

Se dejó prácticamente de pensar en la negociación de un tratado de paz con Alemania. Y se empezó a pensar en la orientación y organización de la vida en lo que ya se estaba perfilando claramente como una Alemania dividida y en parte desmembrada también, consecuencia de la decisión de repartir la Prusia Oriental entre la Unión Soviética y Polonia y desplazar la frontera de Polonia hacia el Occidente, hasta los ríos Oder y Neisse, con una penetración más profunda todavía por el estuario donde está el importante puerto de Stettin, ahora polaco, por lo menos hasta la nego-

ciación del tratado de paz. No hacía cien años que Alemania había sido unificada y estaba dividida otra vez, y en forma bastante más irracional que antes, aun cuando mucho menos fragmentada. Ante una situación así era cosa de empezar a ir tratando, con más calma, de otras cosas.

\* \* \*

Pasó bastante más de un año, hasta el 13 de septiembre de 1948, sin que los ministros de Asuntos Exteriores de las cuatro potencias volvieresen a reunirse, en París. Duró la sesión hasta el día 25 y apenas consiguió otra cosa que poner de manifiesto lo mucho que se había avanzado, entres años, por el camino de la desunión de lo que había sido unido, en unas circunstancias muy especiales y muy dramáticas también. Se había avanzado tanto que parecía ya imposible que aquellos ministros fuesen los representantes de potencias que habían sido aliadas y amigas y que habían pasado juntas por la prueba más dura a que se había visto sometida hasta entonces la mayor parte del mundo. En Checoslovaquia se acababa de producir un golpe de Estado que hubiera sido imposible sin la presencia allí del Ejército rojo y todo un fuerte aparato político y administrativo soviético, acontecimiento que llenó de consternación a un mundo que recordaba el papel que Checoslovaquia había jugado en la gestación y desarrollo de aquel drama. Estaban avanzando también resueltamente las negociaciones para el desarrollo de un vasto plan de reconstrucción y rehabilitación de la economía devastada por la guerra. Se estaban echando los cimientos para la división clara del mundo en dos campos—dejando algo o mucho para otras imprecisas posiciones neutralistas—y el comienzo de una etapa nueva en la posguerra todavía muy joven: la de la «guerra fría».

La Unión Soviética no consiguió, naturalmente, la pretensión que tenía de que al proceder a una distribución de las antiguas colonias italianas, que era tema importante de esta reunión ministerial, se le concediese, en calidad de potencia mandataria, la administración de Libia. La Unión Soviética había conseguido alcanzar las costas del Adriático por Yugoslavia y Albania y estuvo cerca de llegar a las de los mares Jónico y Egeo, que era ya asomarse francamente al Mediterráneo. Quería ahora situarse también del otro lado, incrustándose a la vez entre los países árabes. Libia quedó, por un período de tiempo limitado, bajo administración británica y allí acabaron los norteamericanos construyendo una poderosa base aérea, el campo de Whelus. Cuando llegase la hora de la independencia se ten-



dría cuidado, todo el cuidado posible, para que Libia no se escapase del radio de acción de la influencia occidental, traducida en ayuda económica, financiera y militar de Inglaterra y los Estados Unidos.

La Unión Soviética tendría que esperar todavía.

Al año siguiente, entre el 23 de mayo y el 20 de junio, se hizo un nuevo intento, en París, por encontrar algún punto de coincidencia para evitar que continuase adelante el proceso de afianzamiento de la división de Alemania y de Austria. El problema de Austria era más acuciante que el de Alemania, por la fatal desorganización de la vida económica de un país pequeño y de recursos muy limitados y por encontrarse en la zona de ocupación soviética algunos elementos básicos, como los transportes fluviales y los campos petrolíferos. Las dificultades con Austria eran de naturaleza muy distinta a las dificultades con Alemania, en las que jugaba un papel muy importante el empeño soviético en evitar que por allí se crease algún día una nueva gran potencia militar. De Austria, la Unión Soviética apenas aspiraba más que a sacar grandes ventajas económicas, amparándose especialmente en el derecho de incautación de las propiedades que habían caído anteriormente bajo la influencia nazi.

Había también otro problema importante en pie hasta hacía muy poco: el del bloqueo del Berlín occidental por la Unión Soviética y el consiguiente «puente aéreo» establecido para el abastecimiento de dos millones de habitantes. Precisamente el acuerdo que puso fin a este bloqueo hizo pensar en la posibilidad de que fuese posible seguir adelante, hasta resolver definitivamente las cuestiones alemana y austríaca.

Se acordó suspender las sesiones hasta el próximo septiembre, cuando los ministros de Asuntos Exteriores se encontrarían de nuevo en Nueva York, para asistir a la Asamblea general de las Naciones Unidas. Celebraron reuniones los días 26 y 28 de septiembre y el 6 de octubre, con miras a salir del atasco en las conversaciones sobre el tratado de paz austríaco que venían celebrando, desde hacía largo tiempo, los adjuntos de los ministros de Asuntos Exteriores. Al no encontrarse posibilidad alguna de acuerdo o de aproximación entre las posiciones occidental y oriental, se dejaron sencillamente de celebrar estas reuniones durante años.

\* \* \*

Con la muerte de Stalin, en marzo de 1953, y los acontecimientos posteriores empezó a ganar terreno la sospecha de que estaría produciéndose

en la Unión Soviética un cambio de política y, por lo tanto, la posibilidad de algún acuerdo satisfactorio entre el Oriente y el Occidente. Había desaparecido Stalin y quedaba Molotov, el hombre que había simbolizado tan concretamente una política de cerrada intransigencia. Pero también se había elevado a una posición relevante a Georgi Malenkov, formado en la escuela stalinista, sin duda, pero considerado como un espíritu más flexible y, sobre todo, perteneciente a una generación nueva, más tolerante.

En un ambiente de esperanza, los cuatro ministros de Asuntos Exteriores volvieron a reunirse el 25 de enero de 1954 y continuaron reunidos hasta el 18 de febrero, en Berlín, en la ciudad que había continuado largamente sometida a un régimen de ocupación cuatripartita, pero donde también habían sido unificados totalmente los sectores occidentales de ocupación y donde el oriental había pasado en teoría a formar parte de la República Democrática Alemana, cuyo Gobierno se había establecido en una de sus barriadas: la de Pankow.

A pesar de una atmósfera algo menos tensa, no fué posible acuerdo alguno sobre las cuestiones europeas pendientes de resolución. La reunión hubiera sido otro fracaso a no haber sido por la decisión de reanudarla poco más tarde, el 26 de abril, en Ginebra, para examinar la situación por el teatro de la dura y larga guerra de Indochina. Fué la más larga de todas las conferencias, hasta entonces, de esta clase. Duró hasta el 20 de julio y de ella salió el acuerdo que acabó con la guerra de Indochina, iniciada poco después de la terminación de la segunda guerra mundial, la partición del Vietnam en dos, el Vietnam del Norte, o Vietminh, de régimen comunista, y el Vietnam del Sur, bajo la protección occidental. Fué un triunfo del comunismo, aun cuando no un triunfo completo, como triunfo había sido, en realidad, el acuerdo, un par de años antes, sobre Corea. No se había quedado el comunismo con todo el Vietnam ni mucho menos con toda la Indochina, pero había conseguido empujar un poco más hacia afuera las fronteras de sus dominios. Se había cortado, años atrás, con el Plan Marshall y la creación de la O. T. A. N. (Organización del Tratado del Atlántico Norte), el movimiento expansivo del comunismo por el Occidente. Pero no se había conseguido hacer otro tanto todavía por el Oriente.

Un año después, el 14 y 15 de mayo de 1955, se celebró una nueva conferencia de ministros de Asuntos Exteriores, en Viena, para ratificar el acuerdo a que habían llegado, por fin, los adjuntos, después de centenares de reuniones, para el restablecimiento de la soberanía austríaca y la eliminación de las zonas de ocupación, tanto en el país como en la capital.

En la Unión Soviética se habían producido nuevos cambios, demostración de que el paso de una situación a otra no es fácil cuando se vive en un régimen como el que había caracterizado a esa gran potencia a lo largo de casi tres décadas, casi todo el tiempo transcurrido desde el victorioso asalto al poder por el partido bolchevique. Estaban a la cabeza del Gobierno Nikolai A. Bulganin, un mariscal político, un hombre de perilla y cara sonriente, en sustitución de Malenkov, que había quedado desplazado a una posición francamente secundaria. Y estaba, sobre todo, Kruschev al frente del Comité Central del Partido Comunista, en la posición desde la cual había dominado Stalin la vida toda de la U. R. S. S. hasta la guerra, cuando necesidades de un orden especial aconsejaron que asumiese formalmente las funciones que había ejercido a través de otras personas: Kruschev había sido un consistente colaborador de Stalin. A pesar de todo, se esperaban cambios considerables y, muy especialmente, el comienzo de una era de mayor liberalidad.

El acuerdo sobre Austria hizo que se abrigasen grandes esperanzas en la reunión «de la cumbre», que se esperaba para muy pronto, de los jefes de Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores y colaboradores principales de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y la Unión Soviética, que al fin se celebró en Ginebra, entre el 18 y el 23 de julio de 1955.

Dió muy poco de sí esta conferencia, que acabó naufragando en la total inaceptación soviética de la original propuesta norteamericana llamada de «cielos abiertos», que permitía los vuelos de observación y fotografía de todo el territorio de los Estados Unidos y la Unión Soviética. Se acordó dejar todas las cuestiones que se habían esbozado para una próxima conferencia de ministros de Asuntos Exteriores, que se celebró, también en Ginebra, entre el 27 de octubre y el 16 de noviembre siguientes. Fue un fracaso tan completo como inesperado, sobre todo por estar muy extendida la impresión de que su función esencial consistiría en ratificar y ampliar los acuerdos que habían sido, se decía, adoptados en la reunión de jefes de Gobierno de tres meses antes. Se enfrió mucho con ello la atmósfera de optimismo y gran confianza que había asomado por todas partes, consecuencia de la conferencia de la cumbre.

Era mucho, sin duda, lo que se había retrocedido. Desde entonces hasta el 11 de mayo de 1959, fecha para la cual se convocó una conferencia de ministros de Asuntos Exteriores de las «cuatro grandes» potencias, consecuencia del «ultimátum» soviético sobre Berlín, destinado a vencer un par de semanas después, no se habían vuelto a celebrar reuniones de esta clase.

Se habían celebrado, en cambio, muchas, casi interminables conferencias, y reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores de las potencias aliadas occidentales, bajo la influyente, dominadora personalidad de John Foster Dulles, el hombre destinado, después de haber sido durante media docena de años factor esencial de la política exterior de los Estados Unidos y, es más, de todo el mundo occidental, a no tener ya una intervención directa en los acontecimientos. Ni siquiera indirecta. El plazo de permanencia en la vida que le había sido concedido se agotaba rápidamente. Lo estaba haciendo precisamente en los momentos en que mayor interés hubiera tenido en continuar algún tiempo todavía al frente del Departamento de Estado, por haberse dado cuenta de que la política exterior de los Estados Unidos necesitaba de una flexibilidad de que había carecido hasta entonces, bajo la era de Dulles. Mejor, pensaba, hubiera sido que el cambio, destinado a irse produciendo gradualmente en los dos años siguientes, el plazo que separaba a Dulles y al presidente Eisenhower de las próximas elecciones generales, cuando era evidente que terminaría definitivamente su mandato, fuese dirigido y realizado por el propio Dulles. No pudo ser. De Dulles apenas podría quedar más recuerdo que el de una encarnizada, intransigente resistencia a la aceptación de uno solo de los planes y proyectos -o cualesquiera de sus partes componentes- encaminados a modificar profundamente las condiciones que, por la Europa central, hacían de todo punto imposible una política de aproximación entre el Oriente y el Occidente. Se buscaba algo distinto a esas posiciones de fuerza, a la situación que en la práctica estaba representada por la alineación de las potencias a un lado y el otro en dos alianzas militares, la O. T. A. N. por el Occidente y el Pacto de Varsovia por el Oriente, firmado el 11 de mayo de 1955 y del cual forman parte: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la Unión Soviética.

\* \* \*

Un sector muy amplio y muy influyente del mundo occidental recibió con un entusiasmo impaciente la llegada de Eisenhower y Dulles a los puestos vitales de la vida política de los Estados Unidos. Sentía la necesidad de ver concluida esa política de contención que caracterizó los años de Truman y sus colaboradores en el Departamento de Estado, dos sobre todo, el general George C. Marshall, desde hace tiempo gravemente enfermo en

el hospital militar Walter Reed, donde falleció Dulles, y Dean Acheson. Era una política buena, sin duda, que había parado el proceso de expansión del comunismo para una notable—y muy significativa—porción del mundo. Pero era un proceso negativo, en último análisis. Se descaba que diese paso a otra cosa, a una política positiva.

Dulles era un hombre que tenía una confianza ilimitada en sí mismo y en la bondad de sus principios y teorías. Estaba convencido de que había mucho de engañoso, ficticio, en ese imponente sistema, militar y político, que se había acabado alzando detrás del «Telón de Acero». Ya lo había dicho en su libro «Guerra o paz». «Las dictaduras—escribió—presentan por lo general un exterior formidable. Parecen, por el lado de fuera, ser duras, deslumbrantes e irresistibles. Por dentro, están llenas de podredumbre.»

Y los comienzos apenas podrían ser mejores. En una declaración hecha ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, cuando apenas llevaba un mes en el Departamento de Estado, en ese edificio horriblemente feo y aparentemente funcional que se llama *Foggy Bottom*, advirtió:

«Nosotros, como pueblo, jamás hemos asentido y jamás asentiremos en la esclavización de otros pueblos... No nos acomodamos con los arreglos políticos que se asientan sobre el desprecio al libre albedrío de los pueblos y que son impuestos por la brutal ocupación de ejércitos extranjeros o por facciones revolucionarias que sirven a amos extraños.»

Era clara, pues, la posición del hombre que siguió deslumbrando, con declaraciones, con frases como la necesidad de crear un clima favorable a la emancipación de los «pueblos cautivos», las «represalias en masa», el *brinkmanship* o el asomarse al abismo de la guerra y muchas otras cosas. Era evidente que la política de Dulles sería «nueva y positiva».

Pero fué pasando el tiempo y la política positiva de Dulles no daba resultados satisfactorios, ni siquiera nada que pudiese compararse con la política de contención de Truman, aplicada por vez primera en una fuerte ayuda concedida a Grecia y Turquía y reforzada extraordinariamente con el Plan Marshall y la O. T. A. N. La política de Dulles no pudo impedir un «arreglo» ruinoso en Corea ni un fuerte avance comunista en Indochina, capaz posiblemente de crear posiciones sumamente peligrosas para el futuro. Pero el mayor de sus fracasos fué Hungría, donde los llamamientos, estímulos y apoyos constantes a una labor de liberación acabaron creando un gran ambiente tan favorable que se corrió a otros puntos detrás del «Telón de Acero» y que influyeron mucho en el alzamiento del otoño

de 1956; un alzamiento que se dejó sofocar fácilmente después de haberse alentado con una labor paciente, metódica y muy costosa, su dinero y su prestigio. Dulles y Eisenhower, con esa política positiva y nueva, no tienen nada que mostrar capaz de aproximarse siquiera a la defección de Tito, en los días de Truman y Marshall, que alejó prácticamente—aunque queda Albania todavía—a la Unión Soviética de las costas del Adriático.

Los tiempos de Dulles, seis años largos, han sido tiempos de grandes cambios, aun cuando en apariencia se evitó precisamente el cambio. Por Europa —y por otras partes también— estaba surgiendo un mundo nuevo y es propiedad común a lo nuevo la energía, el dinamismo. Era un mundo muy poco dado a las situaciones de *statu quo* que los Estados Unidos, Dulles sobre todo, querían conservar a toda costa, apoyándose en cosas tan formidables como la supremacía nuclear y de los medios de transportes y descarga. Para el afianzamiento de ese *statu quo* se estaba ensanchando y perfeccionando sin cesar un vasto e imponente sistema de bases militares construido a lo largo de casi toda la periferia soviética. Con una política así, ¿cómo se iban a aceptar los movimientos y las propuestas encaminadas precisamente a la creación de una situación neutralizada y desnuclearizada por el centro de Europa, por Alemania y quizá algún país vecino, que facilitase el desarrollo de una política de aproximación y coexistencia pacífica? ¿Que facilitase, sobre todo, según alguno de los formuladores de estas nuevas teorías y propuestas, la creación de un ambiente favorable al intercambio que acabaría siendo un veneno de efectos necesariamente mortales para el comunismo?

Empezaron a surgir proyectos, tantos y en una gran mayoría tan parecidos que apenas si vale la pena más que dar de ellos un resumen muy esquemático. Frente a ella se alzó, invariablemente, una actitud completa, totalmente negativa.

Cuando todavía la Unión Soviética no había dejado de considerar a la zona de Alemania que tenía militarmente ocupada como un terreno conquistado y, en definitiva, hostil, ya los Estados Unidos estaban echando por Bizonia los cimientos para una política de reconstrucción y, es más, incorporación al mundo occidental. Mostraron los norteamericanos mucho interés, primero en la terminación de toda la política de desmantelamiento y, a continuación, en echar en olvido aquel desafortunado programa «pastoral», procediendo a la reconstrucción, muy modernizado, de todo el vasto y poderoso aparato industrial de Alemania. En Bizonia, en la parte de Alemania que muy pronto recuperó la independencia y la soberanía, sin

esperar a la negociación de un tratado de paz para lo cual no existía un ambiente propicio, bajo el nombre oficial de República Federal Alemana, estaban creándose unas condiciones capaces de fortalecer poderosamente todo el sistema defensivo occidental. No había duda del lado de donde caería la Alemania Occidental en el momento en que se encontrase disfrutando de todos los derechos y privilegios de una nación soberana. Esto lo advertían los alemanes y los no alemanes, a pesar de un evidente y casi irresistible movimiento pacifista y antimilitarista, de una clara demostración de haberse perdido la fe en soluciones como las que se habían venido produciendo por el centro de Europa desde la unificación de Alemania.

De Alemania concretamente, salió el impulso inicial de la serie, frecuente y abundante, de propuestas y proyectos encaminados a la creación por allí de un clima propicio al desarrollo de relaciones pacíficas nada más. Había razones sentimentales, humanitarias y egoístas para ello. El hecho de que la Alemania occidental careciese del todo de gastos militares estaba resultando beneficioso para el desarrollo de su economía en condiciones de entrar en competencia con la de otros países, a pesar de cargas enormes destinadas a otros fines, como la que se proponía facilitar la reconstrucción, o la encaminada a cubrir las necesidades inmediatas y el asentamiento de los millones de alemanes que habían sido literalmente desarraigados del suelo que había sido siempre suyo, por lo menos desde los días de los Caballeros Teutones que se habían esparcido por los caminos del Este adelante, especialmente siguiendo la orilla del mar Báltico arriba.

El primer plan concreto de desmilitarización, con la retirada de los ejércitos aliados de ocupación y la reunificación de Alemania, en condiciones de libertad, fué presentado por un diputado de la Alemania occidental en el Parlamento de Bonn, en 1952. Cuatro años después, al cabo de una campaña creciente y a menudo llena de animosidad y apasionamiento, en favor o en contra de la participación de la Alemania occidental en el sistema defensivo de la O. T. A. N. y en la formación de su propio ejército de tierra, mar y aire, con armamento que sería de momento y en su mayor parte adquirido en el extranjero, incluso con armas defensivas susceptibles de llevar una carga atómica, surgió el plan del belga Van Zeeland, que consideraba aceptable una Alemania reunificada y neutral entre el Oriente y el Occidente, comprometida para ello por un pacto de no agresión, seguridad y asistencia mutua. Por el centro de Europa se formaría una zona desmilitarizada que se extendería entre los ríos Rhin, detrás del cual se retirarían las tropas occidentales que continuaron estacionadas en Ale-

mania, incluso después del reconocimiento total de la independencia de la República Federal Alemana, y Vístula, que marcaría el punto más avanzado para la presencia de tropas soviéticas. Toda esta zona, que de Norte a Sur se extendería desde los mares del Norte y Báltico hasta los Alpes, estaría libre de tropas y posiciones militares.

Al año siguiente, 1957, en una serie de lecciones dadas en la Universidad de Oxford y transmitidas por la B. B. C., el conocido diplomático norteamericano George F. Kennan propuso la retirada gradual y completa de las tropas norteamericanas y soviéticas de la Europa occidental, seguido rápidamente de otra serie que más o menos venía a proponer lo mismo, por muy diferente que fuese la redacción. El plan de Hugh Gaitskell, jefe del partido laborista—de oposición—de Inglaterra, pedía una retirada progresiva y gradual de las fuerzas militares estacionadas por el centro de Europa, especialmente en Alemania, las soviéticas en la Alemania oriental, las norteamericanas, francesas y canadienses de la Alemania occidental, con la neutralización militar de las dos Alemanias, Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Era un plan muy parecido, en último análisis, al presentado por el ministro de Asuntos Exteriores polaco, Adam Rapacki, en la Asamblea general de las Naciones Unidas de aquel mismo año y que pasó bastante desapercibido hasta que posteriormente encontró el apoyo resuelto de la Unión Soviética. Hacía un hincapié especial en la neutralización atómica de una zona de la Europa central formada por las dos Alemanias, Polonia, Checoslovaquia y Hungría, con armas convencionales y tropas muy limitadas—no extranjeras— y un sistema de inspección para asegurar el cumplimiento de lo pactado. Mucho más amplio era el programa del mariscal inglés sir John Slessor, que no se conformaba con la retirada de las tropas norteamericanas y soviéticas de Alemania, sino que pedía la neutralización atómica de todo el Continente.

En los últimos meses se presentaron varios planes de la misma clase o parecidos, unos más ambiciosos que otros, como el presentado por el partido socialdemócrata de la Alemania occidental, muy descontento con la política exterior del canciller Adenauer y su partido cristianodemócrata. Pedía la retirada de todas tropas extranjeras de las dos Alemanias, Polonia, Checoslovaquia y Hungría, la renuncia de los ejércitos nacionales a toda clase de armamento atómico, el abandono de cada uno de estos países de los pactos defensivos a que perteneciese, bien fuese la O. T. A. N. o el Pacto de Varsovia y la reunificación de Alemania en forma que pudiera resultar aceptable para la Alemania oriental, puesto que no fijaba como



condición previa y fundamental la celebración de elecciones libres en todo el país, en la parte occidental y oriental, como empezó proponiendo Sir Anthony Eden y después repitieron sistemáticamente los Gobiernos occidentales en todas las conversaciones con la Unión Soviética en que se trató de la cuestión. En cambio, la propuesta socialdemócrata sugería la convocatoria de una «Conferencia panalemana» formada por las representaciones de los dos Gobierno, para pasar a la elección de un Consejo Parlamentario de las dos Alemanias y, finalmente, a la elección de una Asamblea Constituyente encargada de la preparación de las leyes básicas, la preparación de las elecciones parlamentarias y la creación del Gobierno para el país ya reunificado.

Poco después surgió la idea de Pierre Mendès-France, reafirmada y modificada, pero no en lo fundamental, por Jules Moch. El primero pedía la creación de una zona neutral, a un lado y el otro de la frontera que separa a la Alemania occidental de la oriental, desprovista de armamentos militares y con fuerzas armadas muy escasas, que irían aumentando en densidad a medida que se iban acercando al límite, por el Occidente y el Oriente, respectivamente, lo que calificó como una «zona de descongestionamiento de la fricción». La propuesta de Moch consistía en el trazado de dos bandas circulares tomando como punto de partida la ciudad de Berlín, que sería su centro, completamente desmilitarizado; tendría cada una un ancho de doscientos kilómetros. El centro quedaría bajo la jurisdicción y el control de las Naciones Unidas. Es lo que se llamaría la zona «A». A continuación vendría la zona «B», circular, de doscientos kilómetros de ancho en todas las direcciones, por lo que entraría ligeramente en el territorio de la Alemania occidental, completamente desarmada y sometida a un control internacional. Por fuera de ésta habría otra zona circular, del mismo ancho, que se extendería hasta tocar el Ruhr, Francfort Austria, Checoslovaquia, una buena parte de Polonia y el mar Báltico, en la que se permitiría la presencia de tropas y armamentos, sobre una base de absoluta igualdad entre el Oriente y el Occidente y sin plataforma alguna para el lanzamiento de proyectiles balísticos de radio de acción intermedio —unos 2.500 kilómetros—, pero sí con armamento normal, tanto convencional como nuclear, aunque éste sólo consistiría en armas tácticas. También esta zona estaría sometida a un control e inspección internacionales.

\* \* \*

Estos proyectos desbordaban con mucho el problema de Berlín o la

reunificación de Alemania. Buscaban, siguiendo métodos más o menos parecidos, restablecer una sensación de seguridad y confianza por el centro de Europa al eliminar toda posible causa de fricción. Han tropezado invariablemente con una resistencia norteamericana inquebrantable, por lo menos en los medios oficiales. En cuanto a la opinión pública, era evidente que contaban con partidarios, quizá incluso con muchos partidarios, proyectos como el de Kennan, norteamericano, y, más recientemente, el de Mike Mansfield, una de las principales figuras del partido demócrata en el Senado, quien ha propuesto un plan de seis puntos para la neutralización provisional de Berlín, los sectores Oriental y Occidental, bajo el control de las Naciones Unidas y la reunificación de Alemania. Se iba, de esta manera, creando un ambiente propicio, en una gran mayoría de la opinión pública mundial, para la conferencia de ministros de Asuntos Exteriores, del día 11 de mayo, la décimoquinta desde la terminación de la segunda guerra mundial, y la nueva conferencia de la cumbre, que se celebraría más tarde y con toda seguridad, según esa misma impresión tan generalizada.

Había, sin embargo, grandes diferencias entre el Oriente y el Occidente sobre lo que estas conferencias deberían ser. Para el Oriente, la de ministros de Asuntos Exteriores era totalmente innecesaria y en el caso de celebrarse, concesión hecha al Occidente para facilitar el camino que se había de seguir hasta llegar a la conferencia de la cumbre, en la cual se trataría de todas las cuestiones que se considerasen necesarias, Berlín, Alemania, la seguridad europea, el desarme nuclear, etc., habría de ceñirse exclusivamente a la cuestión de Berlín. Esa cuestión estaba resumida en tres cosas fundamentales:

\* Retirada en un plazo establecido de las tres tropas occidentales en Berlín y reducción de las que quedasen mientras tanto.

\* Prohibición de la propaganda que, desde el Berlín occidental, se dirige a la Alemania oriental, por radio, globos, etc. (Con frecuencia los globos cargados de octavillas llegan a territorio de la Unión Soviética.)

\* Terminación radical de las actividades de espionaje con base en el Berlín occidental.

\* Negociación del tratado de paz con Alemania.

En el caso de no aceptarse estas condiciones y no negociarse un tratado de paz satisfactorio con Alemania, la Unión Soviética queda en libertad plena de acción para negociar un tratado de paz con la República Democrática Alemana, que al entrar en vigor situaría la soberanía alemana sobre todo el territorio atravesado por las vías de comunicaciones que conducen

a los sectores occidentales de Berlín. En adelante, sería absolutamente necesario para las potencias occidentales negociar con la Alemania oriental la entrada y salida en el Berlín occidental.

Las potencias occidentales aspiraban a dejar ultimados prácticamente en la conferencia de ministros de Asuntos Exteriores acuerdos fundamentales para ser ratificados o poco más en la conferencia de la cumbre y que afectarían no sólo a la cuestión de Berlín, sino a la reunificación de Alemania, la seguridad europea y el desarme, especialmente el nuclear.

Se trataba de lo que se dió en llamar «el paquete», una serie de propuestas redactadas en las reuniones celebradas por grupos de especialistas de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia. En síntesis, aspiraban a conseguir:

*Berlín:* Unificación mediante elecciones libres bajo supervisión cuadripartita o de las Naciones Unidas para pasar a ser la futura capital de la Alemania reunificada.

La administración de Berlín correría a cargo de un Consejo elegido libremente, bajo la autoridad suprema de las cuatro potencias.

La libertad e integridad de la ciudad unificada y el libre acceso a ella quedarían garantizados por las cuatro potencias, que continuarían, como hasta ahora, con el derecho a tener estacionadas tropas en la ciudad.

*Declaración común:* Se haría una declaración común, en la cual podrían participar otras naciones asociadas invitadas para hacerlo, comprometiéndose a:

Resolver por medios pacíficos toda disputa internacional en la cual pudieran verse envueltas con otras partes;

Abstenerse del uso de la fuerza en cualquier manera incompatible con los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas;

No conceder ayuda, militar o económica, a un agresor.

*Reunificación:* Establecimiento de una comisión mixta alemana de 25 miembros por la Alemania occidental y 10 por la Alemania oriental, designados por los Gobiernos respectivas y cuyas decisiones necesitarían una mayoría de las tres cuartas partes de los votos.

Esta comisión estaría encargada de:

Coordinar y ampliar los contactos técnicos entre las dos partes de Alemania;

Asegurar el libre movimiento de personas, ideas y publicaciones entre ambas partes de Alemania;

Asegurar y garantizar los derechos humanos en ambas partes de Alemania;

Preparar un proyecto de ley para la celebración de elecciones generales, libres y secretas, bajo supervisión independiente.

Las elecciones deberían celebrarse no más tarde de los dos años y medio después de la firma del acuerdo, en las dos partes de Alemania.

Las elecciones serían vigiladas por una comisión supervisora y equipos especiales distribuidos por toda Alemania, compuestos bien por personal de las Naciones Unidas y representantes de ambas partes de Alemania o representantes de las cuatro potencias y de ambas partes de Alemania.

La Asamblea alemana salida de estas elecciones tendrá como misión preparar la Constitución de toda Alemania. Tendrá todos los poderes necesarios para establecer y asegurar un sistema federal, democrático y liberal.

El Gobierno de toda Alemania que se formase reemplazará inmediatamente los Gobiernos de la República Federal Alemana y de la República Democrática Alemana.

*Seguridad:* Intercambio de información sobre las fuerzas militares estacionadas en determinadas regiones de Europa.

Las cuatro potencias restringirían o reducirían sus fuerzas armadas a límites máximos acordados, por ejemplo 2.500.000 hombres, tanto para la Unión Soviética como para los Estados Unidos. Durante el período de vigencia del acuerdo, los distintos Estados se comprometerían a situar en depósitos de almacenamiento, dentro de sus territorios respectivos y bajo la supervisión de una organización de control internacional, cantidades específicas de tipos designados de armamentos sobre los cuales se establecerá un acuerdo y se fijarán las listas correspondientes.

Las cuatro potencias estarían dispuestas a negociar nuevas limitaciones de sus fuerzas armadas y armamentos y a la instalación de un sistema de inspección y control.

Se podrían adoptar en las zonas geográficas convenientes sistemas de radar entrelazados para la inspección y observación contra los ataques por sorpresa.

*Medidas especiales:* En el caso de que el Gobierno de toda Alemania decidiese adherirse a un pacto de seguridad cualquiera:

Podrían adoptarse medidas especiales relativas a la disposición de las fuerzas militares y las instalaciones en el área que está más cerca de las fronteras entre la Alemania reunificada y los países que son miembros de otro pacto de seguridad;

Las cuatro potencias estarían dispuestas a sumarse a otras partes de los acuerdos europeos de seguridad para contraer adicionales obligaciones mutuas que abarcasen especialmente la obligación de reaccionar contra una agresión;

Las cuatro potencias estarían listas a sumarse a otras partes de los acuerdos de seguridad europeos descritos más arriba al dar garantías de que no adelantarian sus fuerzas más allá de la línea de demarcación entre las dos partes de Alemania.

En etapas sucesivas, las fuerzas armadas de los Estados Unidos y la Unión Soviética quedarían reducidas primero a 2.100.000 hombres para cada una de las dos potencias y después a 1.700.000 hombres, junto con las correspondientes reducciones en los armamentos.

El tratado de paz con Alemania, que sólo podría concluirse con un Gobierno representativo de toda Alemania sería negociado después de la formación de este Gobierno para todo el país. Estaría abierto a la firma de todos los países miembros de las Naciones Unidas que han estado en guerra con Alemania. Los acuerdos establecidos entrarían en vigor tan pronto como hubiesen sido ratificados por las cuatro potencias y Alemania.

\* \* \*

En este estado, de rivalidad y pugna por la adopción de posiciones estratégicas, no menos que reveladores de la existencia de discrepancias hoy por hoy irreconciliables, se encuentra toda la cuestión que ya rebasa con mucho los límites, físicos y morales, de Berlín y todo el problema de la reunificación de Alemania, hasta entrar de lleno por el terreno de la seguridad europea y la situación creada a lo largo de los años de la posguerra. Una vez que se haya concluido esta nueva etapa, con o sin—depende de muchas cosas—la conferencia de la cumbre, nada de particular tendría que los ministros de Asuntos Exteriores occidentales acabasen resumiendo la situación en forma parecida a como lo hicieron a la terminación de aquella conferencia que se celebró a continuación de la de la cumbre, en Ginebra, en 1955:

«Las negociaciones han fracasado... Este resultado habrá necesariamente de llevar una sensación de cruel desilusión al pueblo alemán.»

Pero con la posibilidad siempre de que el pueblo alemán ya no espere demasiado de estas conferencias y, por lo tanto, no se deje sorprender, como ocurrió en el otoño de 1955.

JAJME MENENDEZ.

