

Relaciones Soviético-Norteamericanas en un mundo en transformación

(El presente artículo es un extracto del capítulo final del libro del Profesor Needler "UNDERSTANDING FOREIGN POLICY", que será publicado el próximo año en Nueva York por: "Holt, Rinehart and Winston Company").

La cambiante situación mundial

La realidad —dentro de cuya trama debe ejecutarse la política exterior— se halla en permanente mudanza. Pero muy a menudo una política exterior que se autoconsidera realista, se dirige no a la realidad del momento presente sino a una que ya ha perecido: contra este peligro debe cuidarse muy especialmente la política exterior norteamericana. Los Estados Unidos advienen a la escena mundial en medio de una configuración de circunstancias que han impreso ciertas características a su política exterior, pero que —hoy en día— ya no representa más al patrón dominante de la política mundial.

Ellos participan activamente, por primera vez, en el complejo total de los asuntos internacionales, con motivo de la Primera Guerra Mundial. En realidad, fueron los propios acontecimientos de esa guerra los que forzaron su participación. En aquel entonces la conducta que las circunstancias le impusieron, era la de un combate total contra un enemigo claramente definido.

Luego de un período de retraimiento, en 1940, los Estados Unidos aparecen nuevamente en la arena de la política internacional bajo un conjunto de circunstancias similares a las precedentes. Una vez más se les demandaba un combate frontal contra un bien definido enemigo. No bien terminada la Segunda Guerra Mundial el esquema familiar reaparece; pero esta vez era la Unión Soviética la que venía a desempeñar el papel que —por dos veces consecutivas— había cumplido Alemania anteriormente.

Dr. MARTIN C. NEEDLER

Facultad de Ciencias Políticas. Universidad de Michigan, EE.UU.

El problema de la política exterior norteamericana es, hoy en día, superar la concepción de la política mundial como contienda frontal entre dos campos y adaptarse a un mundo más complejo, más difícil de entender, cuyas características, empero, resultan más normales a una política internacional concebida en su más largo alcance. La adaptación a las nuevas transformaciones de la situación mundial, señalará el logro final, para los Estados Unidos, de su madurez como potencia mundial.

El deterioro de la guerra fría

Consideremos los cambios que han ocurrido en lo que ha sido el tema dominante del pensamiento norteamericano durante quince años: la confrontación con la Unión Soviética.

Cuando el mundo se configuró de acuerdo al patrón asumido en 1949, se volvió lugar común explicar las características peculiares de la era por referencia a la bi-polaridad de poder y rigidez de las alianzas. El pensamiento norteamericano se encontró dominado por el hecho de la amenaza militar que representaba la Unión Soviética. Los problemas que aparecían en diversas partes del mundo eran constantemente atribuidos a la actividad de los agentes soviéticos, lo cual era plausible, y a veces cierto, pero nunca daba una descripción completa de la realidad internacional.

Hoy la guerra fría continúa, pero su actitud se ha suavizado y es meramente uno entre varios de los temas que dominan las relaciones internacionales. En todo caso, no es lo único que importa.

A varias causas puede ser atribuido este cambio. Ciertamente la muerte de Stalin y el ascenso de China lo facilitaron. Pero la actual suavización de la guerra fría es, en parte, el consiguiente resultado de la política de contención

—como respuesta al expansionismo soviético— adoptada por los Estados Unidos en tiempos del Presidente Truman. Es también, en tal sentido, una medida del éxito de esa política. Porque si bien es cierto que un poderoso Estado tiende a expandirse hacia los vecinos “vacíos de poder”, no es menos cierto que las urgencias expansionistas declinan en la medida en que las oportunidades de gratificación le son negadas.

Así, la historia de la guerra fría puede ser descrita en términos de su moderación creciente en la medida en que le fueron puestos límites, cada vez más estrechos, a la amplitud del conflicto entre las dos super-potencias. Podría decirse que el código de conducta, en materia de guerra fría, que hoy siguen los Estados Unidos y la Unión Soviética, es una suerte de “case law” emergente de una serie de “casos” que han venido a definir los límites en los que se desarrolla el conflicto entre ambos Estados.

Los casos más importantes a este respecto son: a) el bloqueo de Berlín y su consecuente corredor aéreo; b) la guerra de Corea; c) la represión por parte de la Unión Soviética del levantamiento húngaro de 1956; d) el desestimiento del Presidente Eisenhower en materia de vuelos del “U-2” sobre la Unión Soviética y e) la “crisis cubana” de 1962.

a) **Berlín.**—Por su acción durante el bloqueo de Berlín —creando un corredor aéreo para proveer a la ciudad sitiada— los Estados Unidos demostraron claramente que defendían las posiciones ocupadas sin emplear, sin embargo, más fuerzas que las requeridas a este fin. Por su parte la Unión Soviética —al cuidarse de tomar ninguna medida contra los aviones del “corredor”— demostraron que su movimiento expansionista estaba, asimismo, limitado por consideraciones de racionalidad y economía de fuerzas.

b) **Corea.**—En el caso de Corea los Estados Unidos se manifestaron dispuestos a entrar en combate si era necesario para contener el expansionismo comunista. Mas ambos bandos mostraron comprensión de la importancia de

limitar el conflicto en modo tal de evitar su escalamiento hacia una guerra mundial.

c) **Hungría.**—Reprimiendo el levantamiento húngaro de 1956, la conducción soviética definía los límites hasta donde podía llegar el proceso de “desestalinización”; límites que no permitían a un satélite cambiar su orientación internacional hasta llegar a oponerse a la Unión Soviética. Por otra parte los Estados Unidos —al no intervenir— concedían que respetarían la zona de inmediata seguridad soviética en la Europa oriental a pesar de todo lo dicho sobre “liberación” durante la campaña electoral de 1952.

d) **El “U-2”.**—Luego del fracaso de la “Conferencia en la Cumbre” de París (1960), los Estados Unidos suspendieron los vuelos del “U-2” sobre la Unión Soviética. Con ello implícitamente reconocían los peligros de conflagración mundial ínsitos en la balanza de terror que imponían respeto por la integridad territorial de los antagonistas y una obligación mutua de privarse de todo acto que pudiera resultar humillante.

e) **La “crisis cubana”.**—Cuando en 1962 el Premier Khrushchev retira los cohetes emplazados en la isla de Cuba y destruye al mismo tiempo sus bases de lanzamiento, su acción era, en cierto modo, un paralelo de la acción de los Estados Unidos al tiempo del levantamiento húngaro. O sea que el dictador soviético reconocía que su intención de intervenir directamente en la zona de inmediata seguridad de los Estados Unidos era un alarde desmesurado que podía ser retractado. Qué era una iniciativa que caía fuera de los límites legítimos del conflicto de la guerra fría.

Es de recalcar que numerosos comentaristas vieron una cierta conexión —por paradójica que pareciera— entre el hecho de que la Unión Soviética fuera obligada a retroceder en la crisis cubana y el mejoramiento de la atmósfera internacional que hizo posible las subsiguientes negociaciones del acuerdo sobre prohibición de experiencias nucleares. La conexión está en que al retroce-

der en la crisis, la Unión Soviética era obligada a reconocer que la guerra fría sólo podía llevarse a cabo dentro del respeto de ciertos valores entendidos entre ambos protagonistas. El hecho de que cada uno aceptaba ahora la inviolabilidad de las fuerzas militares, armas, y zonas de inmediata seguridad del otro, significaba que, por lo que respeta a una considerable parte de la superficie terrestre, cada uno aceptaba la existencia de un "status quo" que, por sí mismo, ninguno favorecería.

Un modo de enfocar la serie de acontecimientos que constituyen la historia de la guerra fría es considerarlos como un proceso de aprendizaje por parte de la Unión Soviética. Así como los Estados Unidos tuvieron que adaptar su conducta en la medida en que se vieron envueltos en la política mundial —desde las normas consonantes con su posición hegemónica en la América del Norte hasta las de un participante en el juego de balanza de poder mundial—, la Unión Soviética tuvo que transformarse también. A la actitud de "joven rebelde", ansioso de autogratificación en el desafío de las normas de la Sociedad Internacional, tuvo que sucederle la de "maduro estadista", consciente de sus obligaciones para con la paz mundial y con el problema del orden que también resta en sus espaldas.

La quiebra de la "bi-polaridad"

La evolución de las reglas básicas de la guerra fría fue complementada por una evolución paralela en la estructura misma del bloque soviético. Esto ha sido caracterizado como "policentrismo", es decir, la aparición de varios centros de iniciativa y conducción dentro del campo comunista, suplantando el centro único permitido durante el reinado de Stalin.

La ruptura de Tito con el Cominform fue seguida de un aflojamiento de ligaduras que permitieron a Polonia aspirar a una conducción más independiente. China y Albania discreparon lo suficiente con la línea soviética como para suscitar una serie de públicos ataques entre sus respectivos conductores. La

incorporación de Cuba al bloque soviético introduce en el mismo un inestable y temperamental socio. Con la divergencia de Rumania en materia de conducción económica se vuelve patente que, a pesar de las simpatías ideológicas que ligan a las "repúblicas populares" con el Estado Soviético, los intereses nacionales continúan existiendo y se hacen sentir en las políticas nacionales.

Así como el policentrismo entre los Estados comunistas contribuyó a tornar más fluida la situación en la balanza de poder (patrón de 1949), similares desarrollos se verifican en la alianza occidental.

La alianza occidental nunca fue un "bloque", como la Soviética. Y esto, a pesar de los esfuerzos del Secretario de Estado Dulles para ligar a todas las naciones que la componían en alianzas militares con los Estados Unidos y considerar a los neutrales, los que estaban afuera, como si fueran enemigos. Pero la imagen del mundo del Secretario Dulles nunca fue realista ya que los propósitos de Estados Unidos habían sido siempre predominantemente defensivos, consecuentemente, compartieron intereses con todo Estado deseoso de mantener su independencia y relaciones amistosas formales dentro de la práctica diplomática. Esto se manifestó claramente cuando los Estados Unidos acudieron en defensa de la India durante el ataque chino de 1962 a pesar de que la India no era un aliado americano.

Nuevas tendencias han aparecido, sin embargo, que han debilitado la cohesión que tenía la alianza occidental. La más destacada de ellas ha sido el desarrollo de una línea de política exterior independiente por parte de Francia bajo el liderazgo del Presidente De Gaulle. Línea que ha tomado a veces curiosas direcciones, en algunos casos contrarias a los intereses de los Estados Unidos y de la alianza occidental. Al mismo tiempo, la obtención de la independencia por la mayoría de las ex-colonias europeas en muchos casos ha enajenado territorios a la alianza y los ha alistado bajo el signo del neutralismo; un comparable desarrollo ha comenzado a tener lugar en América Latina.

La moderación del conflicto ideológico

Por cierto que las simpatías ideológicas continúan sosteniendo las afinidades entre los Estados del Oeste, por una parte, y los del Este, por la otra. Mas debemos reconocer que, por lo que respecta a los Estados del bloque soviético, las razones ideológicas pierden significación en la medida en que la misma ideología se torna menos relevante con relación a las necesidades prácticas de la política doméstica.

Así, confrontados con los bajos niveles de vida, voluntariosos de elevarlos, y habiendo aprendido de los errores ideológicos del pasado, los grupos directores de los llamados países socialistas se ven empujados por su realismo "leninista", cada vez más, hacia un conjunto de medidas económicas en términos de aumento al máximo de la producción por la introducción de normas de racionalidad económica.

Es de notar que al mismo tiempo que la organización de la economía soviética y la práctica de sus planificadores se aproximan tendencialmente a lo que existe en el Oeste, un cierto desarrollo paralelo está comenzando en la esfera política. Las bases teóricas para los cambios políticos que se están produciendo en la Unión Soviética radican en la interpretación de la manera por la cual la sociedad soviética ha de arribar a la era del comunismo puro, a la etapa final de la historia en el pensamiento marxista.

Bajo Stalin, la obtención del comunismo debía ser empujada más y más hacia un futuro indefinido y aún servir de justificación a la extrema represión política de su régimen. Stalin fue aún más lejos: tanto como para sostener la tesis de que el comunismo arribaría "dialécticamente", o sea, que el Estado desaparecería solamente después que haya alcanzado su máximo desarrollo o, en otras palabras, después que el aparato de represión policial haya llegado a su punto de máximo crecimiento. Esta doctrina ha sido ahora repudiada por la conducción soviética y Khrushchev mantiene que el comunismo será alcanzado progresivamente. Esto significa que la represión y el cen-

tralismo de la vida soviética irán disminuyendo o siendo eliminados en el progresivo alcance del comunismo puro. En la práctica esto se ha traducido en una descentralización del control de la economía y en la limitación del papel de la policía secreta.

Claramente: si la ideología juega un papel menor en el gobierno de la Unión Soviética, y, en todo caso, es interpretada de manera que aconseja medidas no muy desemejantes con las que se siguen en el Oeste, la entera tesis del conflicto ideológico queda hondamente afectada.

Una modificación en el concepto soviético del conflicto con el Oeste ha tenido lugar efectivamente. En tanto la política occidental de contención se ha afianzado y se ha manifestado claramente que la ampliación de la esfera de poder soviético ya no es posible por medios militares, el énfasis del pensamiento soviético en materia de política exterior ha cambiado. El triunfo del comunismo en todo el mundo se percibe, más como una evolución histórica en sí misma que como resultado del primer imperativo de la política exterior soviética. En opinión de este autor, parecería que la creencia en la eventual victoria del comunismo en el mundo se irá debilitando cada vez más hasta llegar a parecerse a la nominal creencia común de la fe cristiana en una Segunda Venida; que puede ser vagamente creída en cierto nivel de la conciencia sin que afecte de ningún modo la conducta de cada día.

La presión para el abandono de una política exterior agresivamente expansionista deriva también del creciente deseo, de la ciudadanía y conducción soviéticas, de disponer recursos para la producción de bienes de consumo capaces de levantar el bajo nivel soviético de vida. El monto de gastos de seguridad nacional y el ítem espacial, constituyen una carga sustancial para la menos que afluente economía soviética. A menos que una decisión deliberada sobre la política que produce esos gastos no sea tomada, ellos tenderán a crecer como consecuencia de su propia complejidad tecnológica.

La tendencia es pues, en la Unión Soviética, a ir conformándose, en la práctica, si no en teoría, con el "status quo" territorial. Esto no significa que el conflicto básico de prestigio y de poder con los Estados Unidos va a desaparecer, sino que su significación va a disminuir hasta llegar a ser uno entre varios conflictos principales de la política internacional; que perderá su cali-

dad de único, más urgente y excluyente conflicto. Y como consecuencia de la creciente importancia de problemas fuera del área de choque entre el poder soviético y el poder norteamericano, las relaciones entre ambos Estados adquirirán ciertos componentes de interés común. Por tanto las relaciones soviético-norteamericanas no necesitan ser relaciones de puro antagonismo.