

Kenneth Younger

El papel de Gran Bretaña en la Política Internacional

KENNETH YOUNGER es el Director del *Royal Institute of International Affairs*, de Londres. Este artículo está basado en una conferencia dictada en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el 1º de diciembre de 1966.

I

Cuando llegue el día en que los historiadores escriban sobre lo que sucedió con Gran Bretaña durante el período que siguió al término de la segunda guerra mundial, me parece que uno o dos factores se destacarán vivamente. Durante la década 1945-1955, Gran Bretaña expresamente decidió no tratar de mantener su Imperio Colonial por medio de la fuerza e inició las primeras grandes maniobras políticas para liquidar sus posesiones ordenadamente. Gran Bretaña, en la década siguiente, virtualmente completó este proceso, pero simultáneamente necesitó encontrar una nueva orientación dentro del universo. Dean Acheson tenía toda la razón cuando, corriendo ya el año 1962, pudo decir que Gran Bretaña había perdido un imperio y aún no encontraba un nuevo papel que desarrollar. Desde entonces, Gran Bretaña se ha dirigido velozmente rumbo a un papel en Europa y, aunque todavía debe sobrellevar obstáculos inmensos antes de encontrarlo, a fines de 1966 la esperanza general es que está bien encaminada, con gran parte del camino recorrido, y que las probabilidades de alcanzar tal meta aumentan a pesar de tanta otra alternativa.

Puede señalarse con bastante precisión 1957 como la fecha en que comenzó este período de adaptación a la nueva era. Ese año, después del desastre de Suez acaecido en noviembre del año anterior, Gran Bretaña efectuó un avalúo mucho más realista sobre su futuro como una gran potencia. En marzo de 1957 la independencia de Ghana y en agosto la de Malaya, proclamaron la segunda gran ola de descolonización; y, también en marzo, se firmó el Tratado de Roma, iniciándose una nueva etapa en la que los vecinos europeos decidían integrarse dentro de una sola comunidad que excluía a Gran Bretaña.

Desde este momento, las relaciones con Europa fueron tema de ardiente discusión y Gran Bretaña se vio forzada a reconsiderar en forma total su política exterior. Hoy en día aún no encuentra una solución a este problema, al comienzo debido a su incapacidad para decidir las líneas por seguir. Más tarde, esta falta se ha debido principalmente al surgimiento de innumerables discrepancias con Francia, cuya política tuvo un vuelco radicalmente nuevo desde que el Presidente De Gaulle asumió el mando en 1958.

A pesar de las discrepancias existentes, el problema básico que ambas naciones afrontan es fundamentalmente similar y yo sostengo que, cualesquiera sean las actuales divergencias de doctrina, Gran Bretaña, Francia y sus otros vecinos de Europa Occidental se verán presionados hacia una política común, debido a los intereses fundamentalmente comunes que deben compartir. Esta es mi excusa por haber hablado desde un principio sobre la política británica, la que en realidad considero inseparable de la de Europa Occidental en su contorno general.

Todos estos países tienen un problema común que afrontar: cómo efectuar el cambio, desde un período de supremacía europea en la política internacional, a un período en que el destino de las naciones de Europa está, en gran medida, en manos de poderes totalmente fuera del continente, como los Estados Unidos, o ubicados en el mismo borde de éste, como la Unión Soviética.

No sólo Gran Bretaña sino que la totalidad de Europa ex imperial necesita encontrar un nuevo papel que desempeñar. Porque los imperios coloniales de los poderes occidentales, Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica y Holanda, han desaparecido (el de Alemania dejó de existir en 1918). Portugal no es más que una excepción momentánea, molesta pero sin importancia, que sólo sirve para "confirmar la regla". El único imperio colonial del siglo diecinueve que aún subsiste es el imperio territorial del Zar. Cuando De Gaulle se refiere a una "Europa hasta los Urales" parece visualizar que incluso este último imperio puede desaparecer. Cómo y cuándo, no lo dice. Podemos pensar que ciertamente no dentro de período histórico o circunstancia alguna que los estadistas de hoy puedan útilmente considerar. En el intertanto, solamente Rusia, entre las grandes potencias tradicionales, cuenta con los recursos para ser un poder importante dentro de la nueva era. Y los cambios fundamentales hechos al antiguo orden no surgen solamente en los imperios coloniales. El equilibrio militar y económico de Europa misma ha sido aún más radicalmente transformado: Desde que la segunda guerra mundial fue decidida con el encuentro de los ejércitos norteamericanos y soviéticos en el centro de Europa

en 1945, los grandes poderes tradicionales de Europa Occidental y Central —especialmente Francia, Alemania y Gran Bretaña— han debido habérselas con un problema de pérdida de rango, común a todos, pero, desde luego, no compartido ni por los Estados Unidos ni por la Unión Soviética.

Los poderes menores europeos, sea en Escandinavia, España y los Países Bajos; o en Polonia, Checoslovaquia y los Balcanes, no tenían una posición de importancia recientemente adquirida que perder. Lo que ellos deben ahora considerar es la forma en que se relacionarán con los nuevos polos de atracción para consolidar así su mutua seguridad y prosperidad económica.

Durante la crisis económica europea del período post-1945 y predominancia de la guerra fría, a la mayoría de los países de Europa les cabía poca elección. El neutralismo como institución sufrió un gran desprestigio durante la segunda guerra mundial y, desde entonces, solamente Finlandia, Suecia y Suiza en el Occidente y Yugoslavia en el Oriente han optado por mantener una posición de "no compromiso" militar; Austria, por supuesto, tuvo que aceptar forzosamente el neutralismo como una forma de pago hacia la obtención de un tratado de paz en 1955. En vista de que la Unión Soviética no está dispuesta a reconocer como genuina la neutralidad de países que económica mente estén atados a un lado, aunque se mantengan ajenos a alianza militares, el tiempo para un "no compromiso" verdaderamente efectivo en Europa está claramente limitado.

La atracción magnética de los grandes centros de poder, tales como los Estados Unidos y la Unión Soviética, es muy fuerte, dadas las ventajas consecuentes de una unión con una economía poderosa y a la vez una poderosa defensa militar. Durante el período en que Europa Occidental temía una amenaza militar soviética, el atractivo de los Estados Unidos era casi universalmente aceptado en el Oeste, aunque sí con variantes grados de desgano o rencor. Un chiste amargo de comienzos de la década de 1950 era: "Hay nada más que una situación peor que el estar aliados con los Estados Unidos; no estar aliados con los Estados Unidos". Igualmente en Europa Oriental, cualesquiera fuesen las deficiencias de una alianza con la Unión Soviética, apareció ésta como la única garantía segura en contra del resurgimiento de una Alemania respaldada por Estados Unidos.

En Europa Occidental hoy en día el temor a la Unión Soviética ha disminuido mucho y el rencor suscitado por el poderío de los Estados Unidos consiguientemente se expresa cada vez más abiertamente aunque sólo en la Francia degaullista ha provocado grandes cambios en la política gubernamental. Señas de un descontento correspondie

te en sus relaciones con la Unión Soviética han sido evidentes en Europa Oriental, pero parecen estar principalmente relacionadas con exigencias por la obtención de autonomía económica interna y han tenido un impacto muy limitado en la posición exterior de estos países. Esto pudiera ser debido, a que el temor al poder alemán en Europa Oriental continúa siendo fuerte y no ha disminuido, como ha sucedido en Occidente con el temor soviético.

Como ustedes ya saben, Francia ha decidido retirarse de la OTAN, al mismo tiempo que, bastante curiosamente, proclama su constante lealtad hacia la alianza militar occidental, de la cual la OTAN es la máxima expresión organizada. Yo pienso que hay mucho de fantasía dentro de esta política francesa. La verdad es que, tanto la Francia degaullista como el resto de nosotros, confiamos todavía en la protección de Estados Unidos en el momento mismo que esta protección se necesite. Realmente, Francia se siente tan segura de contar con dicha protección que se atreve a permitirse toda clase de abusos verbales de todo lo norteamericano. En este sentido ha asumido una cierta medida de independencia, causando así, al parecer, gran satisfacción en la mayor parte de la población. Pero no ha tratado siquiera, en la medida que tales esfuerzos sean visibles, ni logrado éxito alguno, en la construcción de otro polo de atracción, que fuese capaz de alterar profundamente el equilibrio de influencia en Europa o en el mundo. La nueva diplomacia francesa, hasta el momento, se ha mantenido sumamente ocupada en labores de demolición... No nos queda claro qué es lo que piensa edificar, siempre y cuando logre retirar todos los escombros.

Por un momento pareció que el aspecto positivo de la política de Francia era la formación de una Europa fuerte, basándose en una cooperación franco-alemana. El Tratado Franco-Alemania de 1963, obra cumbre de la carrera del Dr. Adenauer, se veía como la encarnación de este concepto, coincidiendo limpiamente con la decisión simultánea de Francia de mantener a Gran Bretaña fuera de la Comunidad Económica Europea, basándose en su supuesto sometimiento a los Estados Unidos. Esta política era inteligible, si bien no bienvenida, para Gran Bretaña. Pero a los pocos meses todo estaba en ruinas, ya que no se había realizado esfuerzo alguno para ofrecer a la República Federal Alemana una expectativa ya fuese de participación equivalente a la de Francia dentro de un sistema de defensa europeo, o de lograr la reunificación de Alemania como premio al rompimiento de sus lazos transatlánticos. Al contrario, por un tiempo incluso hubo un intento de Francia para conquistar a la Unión Soviética unilateralmente, que solamente sirvió para suscitar las sospechas de

Alemania y sin despertar aparentemente mayor respuesta desde Moscú sobre cualquier aspecto importante de política europea.

Esta reacción no fue inesperada, ya que un gobierno tan concentrado en el poder como la Unión Soviética difícilmente estaría dispuesto a otorgar mucha importancia a resoluciones europeas que no trajesen incluida una nota de aprobación de la única nación cuyo poderío respeta, Estados Unidos. La cooperación con la Francia degaullista puede que dé a la Unión Soviética la deseada oportunidad para sembrar la discordia dentro de la Alianza Occidental, pero cuando algo verdaderamente serio esté en juego, no ofrecerá a los rusos nada más que lo que ofrece a los alemanes: un sustituto para negociaciones directas con Washington.

Estos son algunos de los motivos por los que, repito, veo mucho de fantasía en la política actual de Francia: una exageración irreal del poderío francés y una errónea apreciación de los beneficios de la libertad de acción que Francia puede esperar lograr con una política tan estrechamente nacionalista, durante una era en que una nación del tamaño de Francia —y lo mismo vale para Gran Bretaña— sencillamente no es lo suficientemente grande para desempeñar un papel como gran poder.

La política de De Gaulle sería mucho más impresionante si incluyese una seria intención de construir en Europa una comunidad que, al perseguir la integración económica y eventualmente política, pudiese gradualmente llegar a formar un polo de atracción, si bien no igual, comparable con los de Estados Unidos y la Unión Soviética. El núcleo de tal comunidad existe ya en la Comunidad Económica Europea y hay fuertes corrientes dispersas por toda Europa Occidental dispuestas a seguir el ejemplo francés, para lograr que ésta sea mucho más amplia en sus componentes y más fuerte en sus instituciones. Una comunidad así tendría un gran atractivo en el continente, entre los estados menores, quienes están profundamente conscientes de su propia impotencia bajo el actual sistema, y sobre todo en Alemania, a la cual ofrecería una manera de reconquistar el estado de igualdad, sin arriesgar un peligroso renacimiento del nacionalismo.

Pero la política de De Gaulle no contiene ningún elemento tal como el descrito. Al contrario, la actitud hostil de Francia hacia cualquier desarrollo en Europa que amenace la soberanía francesa condena a la política actual de De Gaulle, en mi opinión, a una eventual esterilidad y fracaso. La única solución sería que la política francesa cambiase, por cualquiera de dos motivos: o que el gobierno haya dejado de ser dirigido por De Gaulle, o, como antes ha sucedido, porque De Gaulle mismo reconozca que está dirigiendo a Francia

hacia una calle sin salida. Las probabilidades de que esto suceda y siendo es una de las principales incógnitas que aquejan a la política europea. No les quitaré tiempo especulando sobre este hecho, sino que les invito a mantener presente en algún rincón de sus mentes la posibilidad de que la política de Francia puede cambiar y seguramente cambiará de todos modos después de De Gaulle, y que el resto de nosotros deberá siempre recordarlo cuando asuma determinadas líneas de conducta.

II

Puede que les parezca extraño que habiendo comenzado por identificar a Gran Bretaña con Europa, sin embargo escasamente haya mencionado la política británica dentro de mi análisis hasta este momento. Pero, verdaderamente, la realidad es que, desde el período posterior al año 1945, Gran Bretaña ha ejercido un papel más que nada estacionario dentro de la evolución de Europa continental y su función ha sido más bien una de reacción ante la política de otros, especialmente de Francia. Esto fue muy cierto en la década de 1950, cuando Francia tomó la iniciativa hacia la formación de una Comunidad Europea, y continúa siendo igualmente cierto ahora que De Gaulle prosigue con su política tan diferente de aquélla, ya descrita arriba.

Respecto a la participación en asuntos europeo-atlánticos de mayor campo de acción, tales como la formación de la OTAN y la OCEE (Organización para la Cooperación Económica Europea), durante la década de posguerra, Gran Bretaña desempeñó un papel a la vez activo y efectivo, con el mismo éxito que en su etapa final de imperio colonial. Pero tratándose de asuntos exclusivamente europeos, desperdició la oportunidad de transformarse en miembro fundador de la Comunidad Económica Europea, la que, después de 1957, se convirtió en la clave de toda política exterior de Europa Occidental. Cuando Gran Bretaña finalmente decidió que, en verdad, su futuro estaba en Europa, se encontró con Francia cortándole el paso; habiendo girado esta nación, bajo De Gaulle, hacia un tipo de política europea que ya no dejaba lugar a Gran Bretaña. El momento actual es, por lo tanto, un período de enorme frustración dentro de las relaciones británicas con Europa.

No es mi intención alargarme con una descripción cronológica de la historia de la política europea de Gran Bretaña, o tal vez ausencia de tal política, que ha llevado a estos resultados. Sólo expondré, más bien como una aclaración que como una disculpa, que durante los primeros años de posguerra, e incluso posiblemente hasta más tarde,

de la década presente, la posición mundial de Gran Bretaña fue genuinamente diferente de la de sus vecinos europeos, no sólo debido a que era el único país que no había sufrido una derrota en la guerra, sino también en el sentido de que el destino de sus exportaciones, las fuentes de sus importaciones y sus sectores de mayor responsabilidad, estaban todos fuera de Europa. Consecuentemente, el paso por tomar era muchísimo mayor para ella si había de fundir una parte de su soberanía, por ejemplo sus fuerzas armadas o su libertad de intercambio, dentro de una comunidad dominada por los intereses de los poderes continentales de Europa, que lo que este paso significaba para sus vecinos, cuyos intereses tradicionales y conexiones principales yacían casi absolutamente dentro del continente.

Por lo tanto, no debe sorprendernos la lentitud que Gran Bretaña demostró en verificar que esta situación había de cambiar muy rápidamente, gracias a la velocidad y vigor de la recuperación europea y también debido al propio éxito británico en la disolución pacífica de su imperio mundialmente extendido, disolución efectuada en plazo apenas más largo que una generación. Sólo a comienzos de la década actual sus gobernantes llegaron a la conclusión de que Gran Bretaña tendría que cortar bruscamente con su pasado y aceptar limitaciones sin precedentes a su libertad de acción, si había de evitar encontrarse aislada del nuevo gigante económico y de intercambio que se estaba formando en su propia puerta de Europa.

Es verdaderamente irónico que hayan sido las implicaciones de un "supranacionalismo" dentro de la renaciente Europa las que hayan mantenido a Gran Bretaña ausente del movimiento hacia la integración europea por todo el período de 1950 a 1961, habiendo sido ésta su principal objeción. Precisamente, cuando al fin Gran Bretaña decidió admitir esta situación, ésta dejó de ser la principal disputa, y su torturado cambio de política ya no sirvió para obtener una entrada en Europa. La nueva objeción sostenida por Francia en 1963 en contra de su candidatura como miembro de la Comunidad Europea fue dirigida ahora en contra de las relaciones internacionales británicas, destacando sobre todo su compromiso con los Estados Unidos. Así ha sucedido que el grado de unión con Norteamérica ha llegado a ser no sólo el criterio preponderante dentro de la consideración de las relaciones británicas con Europa, sino que, a su vez, es el criterio determinante de la forma misma que adquirirá el desarrollo europeo.

La actitud británica hacia este problema se ha visto siempre entorpecida por los constantes comentarios respecto a una "relación especial" entre Londres y Washington. La frase no dista mucho de ser

verdadera. Si se considera la alianza anglo-americana tan estrechamente unida que existió durante la guerra entre los años 1941 y 1945, y, además, los innumerables lazos personales así formados, indudablemente que Gran Bretaña ocupó durante años un lugar privilegiado en los consejos de Washington, en momentos que el resto de las naciones europeas eran incapaces de acción alguna debido a su derrota. Incluso hoy en día, el hecho de que Gran Bretaña y Norteamérica compartan una lengua común no sólo sirve de leve ventaja a los diplomáticos y estadistas británicos sino que también facilita el contacto entre los intereses comerciales y la opinión pública de ambos países.

Pero, considerando el significado de esta situación en el campo de la política externa, el gran error ha sido elevar esta teoría respecto a una relación especial hasta el nivel de estimarla como un principio permanente, debido a que ya puede observarse que solamente formó parte de una etapa momentánea. Virtualmente, todos los países de Europa Occidental mantienen variados y poderosos lazos de unión con los Estados Unidos, y la situación británica en la realidad no es fundamentalmente diferente hasta un punto que le permita obtener un sitio privilegiado como para poder influir sobre la política exterior norteamericana, especialmente ahora que sus vecinos han recuperado toda su fuerza.

El hecho es que, revisados todos sus intereses comunes, Gran Bretaña y las naciones de Europa Occidental están exactamente en la misma posición respecto a Estados Unidos. En la medida en que su relación con Norteamérica se pueda juzgar de importancia vital para la seguridad británica, por ejemplo, las mismas consideraciones son igualmente aptas al referirnos a sus vecinos. O bien, si se piensa que la tecnología norteamericana y sus inversiones industriales o su competencia comercial amenazan la economía independiente y futuro desarrollo científico de Francia, Italia o Alemania, lo mismo vale para Gran Bretaña. Además, si ha de efectuarse un esfuerzo para mantener la vitalidad de los países de Europa tecnológicamente avanzados frente a la competencia norteamericana, éste tendrá que ser una acción conjunta, que sin lugar a dudas requerirá la participación británica. Gran Bretaña está actualmente muchísimo más adelantada que Europa Occidental en sectores claves tales como la fuerza nuclear, computadores y, por lo menos, algunos aspectos de la aeronáutica. Este es un hecho a menudo ignorado debido a la gran publicidad que actualmente reciben los problemas financieros de Gran Bretaña.

En todos estos asuntos, si bien Gran Bretaña necesita de Europa, como es mi opinión, es igualmente cierto que Europa necesita de

Gran Bretaña, por lo menos si se acepta la proposición de que un grupo de naciones tan avanzado debe combinarse para asegurar no ser sobrepasado, dentro de la nueva revolución industrial, por los gigantes continentales.

Me parece que esta proposición actualmente se acepta dentro de Gran Bretaña. Si existen divergencias de opinión respecto a ella con el gobierno de Francia, yacen primeramente en la creciente teoría británica de que una efectiva cooperación tecnológica dentro de Europa no puede progresar mucho sin que Gran Bretaña se una a la Comunidad Económica Europea; y en segundo lugar, en las distintas actitudes emocionales de Gran Bretaña y Francia ante la relación con Estados Unidos. Si se trata de expresar esta diferencia por medio de una sola frase, se puede decir que, aparentemente, París desea la máxima separación posible de los Estados Unidos creyendo que ésta es una condición esencial para el renovado autorrespeto europeo; Londres piensa que la creación de una Europa más coherente e independiente es perfectamente compatible con un alto grado de solidaridad transatlántica. Es mi opinión que, en esta instancia, sería el gobierno de Francia actual y no Gran Bretaña el que no concordaría con la opinión mayoritaria de Europa Occidental.

FII

Este argumento sobre las relaciones europeo-norteamericanas no ha cesado en Gran Bretaña ni en el continente. Para alcanzar alguna conclusión, es determinante la forma con que se considere la defensa de Europa Occidental y, especialmente, el concepto que llevó a la instauración del Tratado del Atlántico Norte en 1949: el mantenimiento de la seguridad en Europa necesita el peso de Norteamérica a su favor y este requisito difícilmente cesará de existir. Esta interrogante nos introduce bruscamente dentro de los problemas de disuasión y defensa esenciales en esta época de armas de destrucción en masa. En este campo no hay experiencia pertinente que nos guíe, lo que, sin lugar a dudas, explica por qué la doctrina estratégica ha sobrellevado tan desconcertantes vuelcos en los años recientes y aún no muestra señales de decantarse en un molde de acción generalmente aceptable.

El supuesto convencional tanto para los poderes occidentales como para la Unión Soviética, desde que fue establecida la llamada "balanza del terror", ha sido que una guerra tradicional de importancia no podría efectuarse en Europa sin que, después de un plazo dado, sean utilizadas las armas nucleares. Dado que una guerra nuclear sería totalmente catastrófica, especialmente en áreas tan densamente pobla-

das como Europa Central y Occidental, todos los gobiernos se concentran primero en la disuasión de una guerra tanto convencional como nuclear y, sólo en segundo lugar, en la defensa de un eventual conflicto.

Desde el punto de vista de los aliados occidentales, cuyos territorios, bien se sabe, son blanco potencial de cientos de MRBM soviéticos (*Medium Range Ballistic Missile* —Proyectiles Teledirigidos de Alcance Intermedio), únicamente Estados Unidos, con su comando aéreo estratégico, ha sido capaz de igualar la amenaza nuclear con una similar o mayor contraamenaza. Esta contraamenaza adquiere credibilidad como disuasivo de un posible ataque a Europa solamente si se logra establecer un alto nivel de comunidad de intereses entre Europa Occidental y Norteamérica. Los norteamericanos han insistido siempre en considerar la libertad de Europa Occidental del dominio de un poder único, refiriéndose por supuesto a la Unión Soviética, como fundamental para su interés nacional, y que los europeos pueden, por lo tanto, confiar en que, eventualmente, Estados Unidos colocaría su escudo nuclear protector sobre ellos, tal como lo haría sobre New York, San Francisco o Detroit.

En conjunto, este seguro norteamericano ha sido aceptado en Europa, por lo menos en cuanto se trate de un caso extremo, tal como sería si Europa Occidental estuviese amenazada por una invasión convencional en gran escala desde el Este, que llevase a la conquista total del área. Difícilmente se puede imaginar a los Estados Unidos manteniéndose ajenos a un evento de tanta magnitud mundial. Pero esta medida de acuerdo europeo no nos lleva muy lejos, en parte porque este caso extremo es una eventualidad que pocos consideran un peligro próximo; y en parte, aunque en Europa se reconozca que, en tal extremidad, dependemos absolutamente de los Estados Unidos, porque continúa en tabla el argumento si acaso esto nos obligaría a unirnos a la política norteamericana para asegurarnos su apoyo; o si acaso, como otros piensan, podemos contar con que el propio interés de Estados Unidos lo obligará a utilizar su armamento estratégico en nuestro favor en cualquier eventualidad, incluso si Europa estuviese ejecutando diversos tipos de política independientemente de los Estados Unidos en el resto del mundo.

Me parece conveniente e importante, al discutir este asunto, evitar su contemplación pensando exclusivamente en un caso extremo. Una invasión militar soviética de Europa Occidental es, sin lugar a dudas, teóricamente concebible si se consideran las capacidades militares; y puede ser que la confianza provista por la disuasión nuclear en masa de Norteamérica sea aún esencial para evitarla en última instancia.

Pero, bajo términos de un cálculo responsable de Europa Occidental sobre las intenciones soviéticas, una tentativa de conquista militar de Europa Occidental no es sencillamente una eventualidad a la que los gobiernos occidentales den una prioridad alta al formular sus planes de acción. Por lo tanto, es irreal y muchas veces engañoso discutir los problemas de alianza bajo estos únicos términos.

La que sí es una creencia extendida es que un nuevo período de fluidez política está comenzando en Europa, gracias a la recuperación económica y a los cambios en las posiciones mundiales de la Unión Soviética y los Estados Unidos. Este hecho no significa que la Unión Soviética o los Estados Unidos puedan dejar de ser considerados al intentar solucionar los problemas de Europa; o que su abrumadora capacidad militar —con la cual Europa no muestra seña alguna siquiera de tratar de competir ni ahora ni en el futuro— pueda ser ignorada en cualquier negociación política por iniciarse actualmente. Lo que sí implica es que las potencias medianas y menores de Europa están ahora libres para buscar maneras más sofisticadas de influir en las dos grandes potencias. Influencia importante no tanto en relación a su posible acción en el improbable caso extremo, sino más bien sobre los prolongados procesos diplomáticos por medio de los cuales el problema alemán, Berlín y las relaciones entre Europa Occidental y Oriental serán determinados en los años que vienen. En otras palabras, las armas nucleares han llegado a constituirse, por lo menos en Europa Occidental, en instrumentos de diplomacia antes que de guerra.

En estas circunstancias, Francia, evidentemente, se ha autopersuadido de que las armas nucleares nacionales, aunque en modesta cantidad y de limitada efectividad militar, proporcionan a su poseedor cierta cantidad de independencia diplomática y sirven como una manera de ejercer presión en algunas situaciones preconcebibles, tales como habérselas ya sea con un posible gobierno soviético agresivo o con un protector norteamericano insoportable y tal vez no digno de confianza. El ejemplo de Gran Bretaña, que fue la primera nación europea que desarrolló sus propias armas nucleares, indudablemente influyó en la decisión francesa de seguir el mismo camino.

En el hecho, las motivaciones británicas fueron muy distintas. Gran Bretaña decidió en 1947 buscar sus propias armas nucleares. En esa fecha no se habían considerado aún las implicaciones que la recientemente nacida era nuclear acarrearía. Se tomó esta decisión juzgando muy simplemente que, en vista de que Estados Unidos se negaba a continuar la cooperación nuclear ejercida durante la guerra, Gran Bretaña —quien ya contaba con suficientes conocimientos—

debía continuar su investigación lo mejor posible hasta lograr nuevamente la cooperación norteamericana. Con el tiempo esta esperanza se cumplió. Si tal vez la decisión británica puede ser interpretada como un voto de desconfianza en la capacidad de un disuasivo norteamericano por sí solo, jamás significó un alejamiento deliberado de los Estados Unidos; alejamiento evidente en el programa francés iniciado uno o dos años más tarde.

El pensamiento británico respecto al posible empleo de armas nucleares de Gran Bretaña para fines puramente nacionales y sin coordinación alguna con la política norteamericana, ha sido confuso y pleno de incertidumbre. No caben dudas de que la tendencia ha sido hacia una colectivización dentro de la OTAN u otro sistema europeo concebible. La dependencia británica de la cooperación norteamericana para construir sus submarinos Polaris y su decisión de someterlos al comando de la OTAN son comprobaciones de esta tendencia. La probabilidad de que Gran Bretaña trate de utilizar sus armas nucleares unilateralmente, como un instrumento de política puramente nacionalista, disminuye mes a mes, aunque la posibilidad teórica se mantenga aún formalmente. Yo estoy convencido de que Francia, aunque en el momento actual piense y actúe en forma muy diferente, eventualmente también llegará a la conclusión de que su disuasivo nuclear nacional carece de verosimilitud, única cualidad capaz de transformarlo en instrumento útil a la política netamente nacionalista.

Estas maniobras nucleares tanto de Gran Bretaña como de Francia representan, a mi juicio, parte de la agonía que ambos países han estado experimentando ante la perspectiva de ceder finalmente su papel tradicional como grandes poderes históricos —cualquiera sea el significado de esa grandiosa expresión en la segunda mitad del siglo veinte. No creo que el apego a los armamentos nucleares pueda, en la práctica, prolongar este papel para ninguno de ellos, o que incluso una fuerza nuclear franco-británica conjunta, en la que Francia no demuestra interés alguno, pudiese ser mucho más efectiva. Al mismo tiempo, hasta que no se llegue a un acuerdo internacional contra la proliferación de armas nucleares, cuya ausencia posibilita que poderes muy pequeños puedan llegar a poseerlas alrededor de 1980, es bastante difícil imaginar que cualquier gobierno británico o francés decida ignorar totalmente el asunto del armamento nuclear.

Cualquier cosa hecha al respecto difícilmente impresionará mucho a los superpoderes. Así es que tanto Gran Bretaña como Francia encontrarán que aún persiste el problema de encontrar algún camino para ejercer una relativa influencia sobre la forma en que estas naciones utilicen su abrumadora fuerza. La elección al parecer reside entre

construir un grupo políticamente coherente de naciones europeas, capaz de obtener algún respeto desde Washington, manteniendo a la vez fuertes lazos de intereses mutuos entre este grupo y los Estados Unidos; o, por otro lado, reafirmar su independencia en el mundo sobre la base de un libre albedrío nacional y conservando la máxima libertad, para evitar así caer en obligaciones conjuntas con los Estados Unidos que pudiesen ser consideradas como comprometedoras.

Por razones que espero haber dejado muy en claro más arriba, opino que la primera de estas alternativas es, sin lugar a dudas, la más realista. En verdad, la segunda alternativa me parece una receta segura para lograr reducir a Europa a una posición de absoluta impotencia dentro de los consejos de los grandes poderes. Además, me parece increíble que los países de Europa Occidental, ya sea individual o colectivamente, lleguen en la práctica a limitar sus relaciones con los Estados Unidos hasta el extremo que la segunda alternativa obligaría. Hacerlo sería un acto bastante artificial dado que, como ya lo he declarado, el atractivo magnético de una sociedad tan poderosa como la norteamericana es muy grande, y las naciones continentales de Europa, incluyendo a Francia, son igualmente sensibles a este magnetismo como Gran Bretaña. La interdependencia en el mundo moderno es una realidad de hecho y no una política para seguir y es más sabio aceptarla como tal y tratar de que sirva a un fin constructivo, en lugar de pretender, vanamente, de que es algo que voluntariamente se puede aceptar o rechazar.

IV

Me hago cargo de que la aceptación de esta conclusión da lugar a dos grandes interrogantes para Europa, sobre las que debo tratar de explicar algo antes de invitarles a concordar con mi análisis. Primeramente, ¿cuál será el efecto sobre las relaciones entre Europa Occidental y Oriental y sobre la dividida Alemania si acaso surge una comunidad limitada al sector occidental que mantenga lazos estrechos con los Estados Unidos? Y en segundo lugar, ¿pueden o no estos lazos con Estados Unidos tener un efecto que ate a Europa Occidental a toda política de acción norteamericana, no sólo en el campo Europa-Atlántico, sino también alrededor del mundo entero?

Al considerar la primera de estas interrogantes es importante recordar que, durante el período posterior a 1945, gran parte de Europa temía tanto un renacimiento de Alemania como a una posiblemente agresiva Rusia. En Europa Oriental, este temor ha sido un poderoso elemento que ha cimentado las poco entusiastas amarras de esos

países con la Unión Soviética. En Europa Occidental fue uno de los múltiples motivos que propiciaron la contención del poderío de Alemania Federal dentro de organizaciones tales como la Comunidad del Carbón y Acero, Unión de Europa Occidental y hasta la OTAN misma. Los alemanes occidentales voluntariamente aceptaron esta línea de acción, ya que nadie es tan temeroso como el alemán moderno que contempla lo que los nazis, recientemente apenas, fueron capaces de llevar a cabo dentro de su país, y continuamente se interroga sobre la forma en que Alemania puede recuperar su posición mundial sin despertar aquellos viejos fantasmas.

La siempre creciente integración de Alemania Occidental dentro de agrupaciones occidentales más amplias ha servido por lo tanto para calmar a los países más pequeños de Europa, tanto del Este como del Oeste, e incluso a los mismos alemanes.

Hasta la Unión Soviética, quien, al contrario de los poderes menores, es lo suficientemente fuerte como para ser capaz de contemplar la posibilidad de manejar a Alemania desde una posición de poderío militar superior, ha sido por lo menos ambivalente en sus reacciones ante la incorporación de la República Federal de Alemania como miembro de organizaciones occidentales.

Sin embargo, nos resta la duda sobre el efecto que esta situación pueda tener sobre el principal problema no solucionado de la política europea, la división de Alemania, con su consecuencia: la peligrosamente artificial aislación de Berlín. Hasta que no se logre aliviar de algún modo esta herida abierta, la situación política europea será siempre inquieta o aún peor. No obstante, nadie espera una rápida solución. La unificación está muy distante y, para lograr cualquier progreso, un mayor relajamiento de las tensiones existentes en Europa Central y entre Estados Unidos y la Unión Soviética es absolutamente indispensable.

Siendo esta la situación, no parece en absoluto cuerdo tratar de demorar la consolidación de la Comunidad de Europa Occidental, la que incluye a Alemania Federal, basándose meramente en una suposición de que, tal vez en algún futuro distante y bajo circunstancias impredecibles, este acto pudiese acarrear complicaciones a la eventual reunificación de Alemania. En todo caso, si la Comunidad progresa en Europa Occidental, especialmente si aumenta el número de miembros, no podrá mantenerse en ningún caso aislada de sus vecinos ni del resto del mundo. Ya se han diseñado diversas formas de asociación con la Comunidad para Africa, para Grecia y Turquía y se planifica similarmente para Austria. Este proceso seguramente se extenderá con el transcurso del tiempo a naciones tanto de Europa Oriental

como Occidental. No es posible creer que, en circunstancias de la *détente* Este-Oeste, una Comunidad Occidental así incrementada y con tales fines pueda obstaculizar la solución del problema alemán o de la división de Europa.

En cuanto a las relaciones de otros países de Europa Oriental (aparte de Alemania Oriental) con una Comunidad Occidental, me parece una ilusión llegar a imaginar que, en futuro alguno previsible, pueda contemplarse una integración orgánica dentro de un solo continente unido, por muy grande que sea la mejoría de las relaciones Este-Oeste. La resistencia que demostraría la Unión Soviética ante cualquier tendencia de Europa Oriental hacia un cambio de su orientación soviética por amarras con el Occidente, sólo parcialmente sería una causa. También son causa determinante las extremadamente distintas etapas de desarrollo político, económico e industrial que han sido alcanzadas en las dos mitades de Europa.

Si bien se puede hablar de una "Europa histórica", como si en efecto se extendiese desde el Atlántico hasta los montes Urales, e incluso hasta los límites occidentales de la Unión Soviética, la verdad histórica y cultural que se guarda como reliquia dentro de este concepto semimístico, poca relación tiene con la reciente evolución del área mencionada, en la medida que dicha evolución afecta los problemas de una integración política o económica. Demorar los planes occidentales en aras de esta dudosa unidad más amplia, sería verdaderamente una ocasión en que se permitiera a lo mejor ser enemigo de lo bueno.

Tampoco creo que la conexión norteamericana pueda seriamente ser considerada como un obstáculo para una *détente* entre Este y Oeste en Europa. Cualquiera haya sido la posición en la década de 1950, por lo menos desde la crisis de Cuba en 1962 se ve ya bastante claramente que tanto Moscú como Washington se han ubicado conscientemente en una vía dirigida hacia la acomodación recíproca. Con vistas al futuro, especialmente con respecto a las futuras relaciones de ambas naciones con China, parecen más bien determinados a proseguir con este objetivo conjunto.

En todo caso, por algunos años ha sido incierta la posibilidad de que la Unión Soviética celebre una retirada norteamericana del continente europeo. Este fue su deseo inmediatamente después de 1945, cuando Europa estaba en caos y cabía una verdadera posibilidad —si no hubiere la presencia de Estados Unidos— de que la influencia soviética llegase a dominar en un continente que en su mayoría era comunista. Pero esa época ya terminó y esta línea de pensamiento soviético aparentemente también concluyó con ella. Me parece que

ahora prefieren ver una marca norteamericana en cada convenio europeo, especialmente si se trata de Alemania.

Un peligro alternativo que a menudo se menciona como un posible efecto de la intromisión norteamericana en Europa, sería que la Unión Soviética y Estados Unidos bien podrían llegar a un acuerdo mutuo, hasta tal punto que decidieran arreglar los asuntos europeos independientemente y sin considerar los intereses de Europa, dividiendo el continente en esferas de influencia. Personalmente, no siento que tal peligro sea muy real, pero reconozco que es concebible. Por ejemplo, podría suceder que Alemania tuviese que aceptar una división formal de su país para facilitar así algún pacto soviético-norteamericano, dando lugar a una especie de nuevo acuerdo de Yalta.

Una situación como la descrita solamente se podría divisar si la política de Europa lograra, durante un período suficientemente largo, efectuar una alienación de Europa y Estados Unidos. Con seguridad no podría ser el resultado de una política de alianza que hubiese multiplicado los elementos de interdependencia de las naciones atlánticas. Decididamente, ha sido ésta la teoría subyacente bajo los planes de acción de los gobiernos sucesivos tanto de Alemania Occidental como de Gran Bretaña.

Es necesario declarar que las organizaciones internacionales formalmente compuestas, normalmente posibilitan que los participantes menores tengan una voz mayor dentro de la política de los grandes poderes que la imaginable sin este recurso. Ciertamente este es el caso de las naciones que integran las Naciones Unidas, entidad que ofrece incluso a países muy pequeños nuevas posibilidades de diplomacia colectiva, sin la cual los superpoderes los ignorarían. Las alianzas convencionales también tienen un efecto similar, efecto que en el caso de la OTAN es más que evidente.

Por muy cierto que sea que los Estados Unidos son el poder dominante dentro de la OTAN gracias a su superioridad militar, también es cierto que toda su política europea y atlántica está sujeta a un cierto grado de estudio conjunto efectuado por sus aliados menores, examen que podría evitar del todo si la OTAN fuese desbandada. Aunque la OTAN no puede cambiar radicalmente las relaciones de miembros muy desiguales entre sí, sólo podría citar a un país menor —y que no es Gran Bretaña— que no sienta que, por medio de la alianza, consigue una mejor audiencia para su opinión sobre la estrategia europeo-atlántica que la que tendría sin esta organización.

No es mi intención llevar este argumento hasta extremos tales, por otros razones, como declarar que ha llegado el momento para transformar a la OTAN en una alianza militar con objetivos mundia-

lès, o para tornar esta alianza en una Comunidad Atlántica, en el sentido con que el concepto de Comunidad está siendo aplicado dentro de Europa Occidental. Las Alianzas y las Comunidades por lo general pueden ser formadas solamente a base de intereses y responsabilidades compartidos. En el caso de Norteamérica y Europa Occidental, tales intereses y responsabilidades comunes existen en relación a la política militar por seguir en el área Europa-Atlántico. No revisten la misma importancia en campos no militares de política o en diferentes áreas geográficas. En estas esferas, una armonización informal de política es altamente deseable, pero no puede constituir el sujeto de una alianza formal.

Esto me lleva a mi última interrogante, si acaso al fomentar una asociación europeo-norteamericana con los fines limitados que he descrito, Gran Bretaña y sus vecinos europeos corren el riesgo innecesario de verse comprometidos en la política norteamericana en lugares del mundo muy distantes, con los cuales puede que compartan escasa simpatía. Por supuesto que el motivo principal de esta pregunta en el momento actual se aplica a la guerra en Vietnam y al peligro de que ésta escale hasta una guerra con China. Sobre estos temas, las opiniones en Europa varían desde un desganado apoyo de la política norteamericana hasta una abierta oposición, siendo el deseo de evitar un compromiso directo casi universal. Existe, además, algo de rencor ante el hecho de que la evolución de las relaciones Este-Oeste dentro de Europa está siendo adversamente afectada, querámoslo o no, por las enormes tensiones de poder creadas por la guerra en Vietnam.

Este es, me parece, un notable ejemplo de una generalización expuesta más arriba, vale decir: la interdependencia es una situación de hecho dentro del mundo moderno y no una política para elegir o rechazar. Las consecuencias de la guerra en Vietnam, cualesquiera sean, tendrán el mismo efecto sobre los miembros de la OTAN, ya sea para Gran Bretaña, que demuestra gran interés por mantener solidaridad absoluta con los Estados Unidos; para Francia, aunque haya decidido dejar esta organización, y para países como Suecia y Yugoslavia, que se han mantenido no alineados durante años y nunca se han incluido en alianza militar alguna.

Es innegable que todos nosotros estamos, en una u otra forma, sujetos a las relaciones entre los superpoderes. La finalidad de nuestra labor diplomática no debe ser una búsqueda de alguna forma de escape, porque ésta no existe. Su fin debe ser la máxima utilización de sus habilidades dentro de la diplomacia, incluyendo nuestros escasos instrumentos de negociación, de un modo tan eficaz como para lograr ejercer alguna influencia sobre la conducta de los grandes poderes.

Hablando de los intentos de mi país, Gran Bretaña, para influir sobre los Estados Unidos, es bastante fácil alegar que la técnica de real cooperación ha sido exagerada más allá de sus posibilidades y que seguramente una crítica más abiertamente expresada pudiese haber logrado mejores resultados. Por otra parte, estoy dispuesto a defender mi teoría de que un grado de no cooperación tal como el alcanzado actualmente por Francia, no sólo en relación a Estados Unidos sino también a otros países, obtiene dividendos aun muchísimo más bajos. Esto me recuerda una de mis citas favoritas, que proviene del más sofisticado de todos los diplomáticos franceses, el Príncipe de Talleyrand: "Todo lo que sea excesivo llega a ser insignificante".

V

Hay muchos aspectos de la política británica y europea que no he mencionado durante esta conferencia, tales como el intercambio comercial y finanzas, o sus relaciones con las naciones en desarrollo. No es mi intención ignorarlos. Sucede que pienso que, con toda seguridad, economistas muy competentes serán invitados muy próximamente a exponer estos asuntos antes ustedes con una habilidad lejos de mi alcance.

Mi intención ha sido concentrarme en los problemas políticos y estratégicos que han predominado en el pensamiento británico del momento actual. Si acaso, durante mi exposición, no he puesto de relieve las distinciones existentes entre Gran Bretaña y Europa, esto ha sido debido a mi convicción de que, por medio de la perspectiva histórica, llegará el día en que se pueda observar que Gran Bretaña junto a sus vecinos más poderosos, los antiguos grandes poderes europeos, está actualmente atravesando un mismo proceso y comparte fundamentalmente intereses similares dentro del concierto de asuntos mundiales. Las similitudes están momentáneamente ocultas por características diferentes de las tensiones internas existentes dentro de los diferentes países; distintas reacciones emocionales ante las harto inquietantes presiones externas a las cuales todos estamos sometidos, o determinadas incluso por diferencias de estilo. Estas diferencias pueden tal vez retardar el momento en que al fin se vean reflejadas en una política común nuestras comunes necesidades fundamentales, pero no me cabe la menor duda de que así será.

No recuerdo bien quién fue el que dijo que la ciencia de un estadista sabio reside en "cooperar con lo inevitable". Por muy prosaica que sea esta declaración, es muy a menudo cierta; y es por lo

mismo que considero que la política internacional hoy en día sólo puede ser tratada bajo términos de una siempre creciente interdependencia ya inevitable. Consecuentemente, habría que desarrollar la fórmula más efectiva para lograr que la integración de un país con otro, un continente con otro, se realice cada vez más constructiva y eficazmente.

Por este motivo es que quisiera ver a Gran Bretaña formando parte de Europa Occidental y a Europa Occidental unida más estrechamente con Europa Oriental, sin desligarse de Estados Unidos, política que, por lo demás, nunca irá más allá de su expresión verbal. Que se aprovechen todas las oportunidades razonables que permitan demostrar, a través de instituciones internacionales, nuestra mutua interdependencia en cualquier posible nivel, una comunidad de Europa Occidental; agrupaciones multilaterales de una naturaleza menos formal que actúen junto a grupos más amplios de naciones, siempre que se reúnan los suficientes intereses compartidos necesarios para un buen funcionamiento; y, además, quisiera que el sistema de las Naciones Unidas pacientemente llegase a erigirse como un correctivo ante cualquier eventual formación de bloques exclusivistas.

No puedo pronosticar con plena confianza que este sea el camino del futuro. Existen otras alternativas, algunas muchísimo más fáciles de seguir, pero absolutamente todas erradas. Me atrevo a decir que este es el molde para las relaciones internacionales que mejor corresponde a las exigencias de la época y que su realización, aunque sea imperfecta, es una proposición totalmente factible. Gran Bretaña, en el futuro, debe mantenerse dentro de los límites de la subestructura expuesta para encontrar su auténtico papel.