

# Las relaciones Estados Unidos-Unión Soviética: en el umbral de una nueva era

Arnold L. Horelick

**E**l año pasado representó un hito en las relaciones entre las dos superpotencias. El derrumbe del bloque soviético y los acuciantes problemas internos de la URSS permiten afirmar que este fue el año en que Occidente ganó la guerra fría. En las cumbres de Malta y Washington se reflejó un nuevo espíritu acorde con la nueva realidad. El presente artículo analiza cuáles son los principales rasgos de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el periodo que se inicia.

• • •

AL CULMINAR LA DECADA DE LOS OCHENTA, Estados Unidos y la Unión Soviética parecían finalmente haber superado su conflicto de 40 años. En la cumbre de Malta de los presidentes George Bush y Mijail Gorbachov, la convergencia de las posiciones norteamericanas y soviéticas en la mayoría de los temas de la agenda no tenía precedentes. Sus relaciones parecían evolucionar con una tensión mínima, bajos riesgos y, en perspectiva, a un costo muy reducido.

Pero justo en el momento en que los dirigentes parecían haber perfeccionado sus métodos para enfrentar los conflictos de la guerra fría, dicha era termina abruptamente. Los instrumentos de manejo del conflicto, perfectamente pulidos, acusan un prematuro desuso. A su turno, los artifices de la política en ambas capitales se enfrentan a una nueva política internacional, en la cual la competencia bipolar ya no será el marco dominante para ordenar el sistema y disciplinar el comportamiento de los Estados. Seguramente que para Estados Unidos el ajuste será difícil, pero en grado incomparablemente menor que para la Unión Soviética.

## II

BAJO CUALQUIER PARAMETRO QUE SE CONSIDERE la época de la postguerra, 1989 fue el año en el cual Occidente ganó la guerra fría. Durante el otoño y el invierno, la dirigencia comunista o fue derribada o se vio irremediablemente comprometida en los tres Estados claves del Pacto de Varsovia. Polonia, la República Democrática Alemana y Checoslovaquia. El propio

II TRIMESTRE 1990

Partido comunista, para no hablar de su “papel dirigente”, fue extinguido en un cuarto país, Hungría, y estaba en la resbalosa ladera de la reforma multipartidaria incluso en Bulgaria. Tan solo en Rumania, el líder comunista Ceaucescu intentó sostenerse por la fuerza, pero al finalizar el año había sido ejecutado sumariamente y todo su Politburó se encontraba bajo arresto.

Por otra parte, Moscú parecía impotente o renuente a detener el súbito deterioro de su posición geopolítica más importante. La Unión Soviética estaba sumergida en una profunda crisis doméstica que amenazaba la estabilidad política y la integridad territorial del Estado. Su economía estaba en un gran desorden. El descontento y el pesimismo eran endémicos. En Moscú, seguidores y críticos entraban en competencia para adivinar cuántos meses le restaban todavía a Gorbachov para cumplir con la perestroika antes de que una “revolución desde abajo”, un golpe militar o una contramarcha de la línea dura conservadora lo barrieran a él y a su programa, o lo forzarán a suspender la democratizatsia y el glasnost.

En política exterior, de acuerdo a los viejos cálculos, Gorbachov puede haber ganado algún respiro para la sitiada Unión Soviética, pero solo a un alto costo: entregando las “ganancias socialistas” en Europa Oriental, abandonando a los amigos y a la clientela del Tercer Mundo en manos de una contrarrevolución apoyada por EEUU, y haciendo una ininterrumpida serie de crasas concesiones en el control de armas, las cuales después de cinco años aún no habían sido seriamente correspondidas por Occidente. Así, cuando arribó a Malta para su primera entrevista con el nuevo presidente norteamericano, Gorbachov extendió la mano geopolítica más débil que ningún líder soviético jamás tuvo en una cumbre. Para un “viejo pensador” soviético, el elogio de Bush a Gorbachov y su suspensión de unas cuantas restricciones económicas discriminatorias fueron tan solo el maquillaje del “retroceso con rostro humano”.

A fines del año hubo evidencia de críticas directas a la política exterior de Gorbachov desde el propio Comité Central. El mundo occidental, sin embargo, fue pródigo en encomiar su calidad de estadista y su diplomacia, y no se mostró en absoluto inclinado a deleitarse con el derrumbe del imperio soviético o a complacerse por la crisis interna de la URSS. De acuerdo con esta opinión, Gorbachov no había perdido la guerra fría para la Unión Soviética: simplemente había dejado de jugar conforme a las viejas reglas. Sus ejecutorias debían por tanto ser juzgadas por un conjunto de nuevas y diferentes reglas que otorgaran las notas más elevadas a la moderación y a la reducción unilateral de armas.

No importa que la capacidad de Gorbachov para desarrollar el juego según las viejas reglas haya sido estropeada por el fracaso de la economía soviética y la caída de los gobiernos comunistas en Europa Oriental. Poco importa que incluso la más grande ganancia estratégica de los años de guerra fría —el logro de la paridad nuclear con Estados Unidos— hubiese fracasado en conseguir beneficios militares o políticos remotamente proporcionales a sus enormes costos. Habiendo concluido audazmente que el juego no

estaba a la altura de los riesgos, Gorbachov, cortó sus pérdidas —en algunos casos brillantemente— transformando la más dura necesidad en virtud y redefiniendo las reglas de manera tal que lo que se pudo haber contado como derrotas y retiradas se convirtió en osadas iniciativas y temerarios desafíos a los socios de pensamientos anticuados. En realidad, de acuerdo con la ahora casi universalmente aceptada opinión de que la supervivencia de Gorbachov es definitiva para afianzar un curso global más benigno, propinarle derrotas ya no es el objetivo de la política de Occidente.

No obstante, para la Unión Soviética fue un año en que se evidenció la constante erosión de la popularidad de su mandatario a medida que la perestroika continuaba tambaleando, y que forzaba la paciencia de un público cada vez más dogmático y crítico. Paradójicamente, la posición del poder personal de Gorbachov en la política del Kremlin no solo no fue adversamente afectada, sino que se vio considerablemente fortalecida. Temiendo que cualquier ola de descontento con fuerza suficiente para derribar a Gorbachov igualmente fuera a barrer con todos ellos, los elementos conservadores de la élite del partido no tenían más alternativa que la de darle apoyo a regañadientes, al tiempo que eliminaba sistemáticamente del Politburó a sus más prominentes voceros, o los degradaba. En cuanto a los radicales y liberales, el mandatario también era, como lo describió el difunto Andrei Sakharov, “el único líder verdaderamente alternativo”.

Pese a todo, al final del año, Gorbachov fue bloqueado en su intento de ganar tiempo, y demorar la puesta en práctica de los aspectos más críticos de la perestroika, los más dolorosos e impopulares. Empero, sin tales cambios en el sistema de incentivos económicos, no podían haber avances ni tampoco un crecimiento autosostenido. De forma aún más precaria, estaba caminando en la cuerda floja en el trato con las nacionalidades rebeldes, empleando todos sus poderes persuasivos para disminuir, si no atajar, una ola secesionista en Lituania. Siguiendo el ejemplo de los Estados Bálticos, frentes populares militantes estaban brotando a todo lo largo de la periferia de la Unión Soviética. Moldavia se hallaba en el trance de la afirmación étnica antirrusa, exacerbada por la caída de Ceausescu en la vecina patria rumana. Mucho más amenazante, desde la perspectiva de Moscú, era el hecho de que estaba creciendo un frente popular también en Ucrania. En otras repúblicas se repetía la violencia interétnica, desaforada en el Cáucaso y enconada en el Asia Central.

Incluso la realización doméstica del año más positiva de Gorbachov, la elección de un Congreso de Diputados del Pueblo y la conformación del nuevo Soviet Supremo, se constituyó en una ambigua bendición para el dirigente. El mandatario vio claramente la necesidad de crear para sí mismo y para sus programas una amplia base parlamentaria de apoyo político que pudiera emplear para alinear el aún indispensable partido. Pero las elecciones de marzo, aun cuando parcialmente amañadas, revelaron un desafecto hacia el Partido Comunista tan profundo y tan vasto que su efectividad como instrumento de gobierno ha sido seriamente cuestionada. Además, el nuevo foro se convirtió en un auténtico centro de debates y conflictos que, en general, no elevaron la autoridad o el prestigio de Gorbachov en el país. Al finalizar el año, él mismo se encontraba defendiendo el mandato constitu-

cional y el crucialmente simbólico "papel dirigente del partido" contra una fuerte oposición en el Congreso. En comparación con los "países socialistas" de Europa Oriental, que se hallaban rezagados frente a la Unión Soviética en cuanto a reformas políticas a comienzos de 1989, al culminar el año el único Partido Comunista aún asido tenazmente a su monopolio político, era el de la URSS. Pero en marzo pasado se aprobó por fin la reforma que implantó el multipartidismo, poniéndole término, al menos en lo legal, al papel preponderante del Partido Comunista.

Irónicamente, visto en el marco de las subsiguientes y aplaudidas salidas de Gorbachov en política exterior, sus rompecabezas internos lo favorecieron en el extranjero. Contribuyeron, por ejemplo, a la evolución de la política de la administración Bush, desde una espera cuidadosa y escéptica, hacia un compromiso amplio con la Unión Soviética. El presidente finalmente respaldó a Gorbachov y a su política. En medio de una creciente evidencia de que la perestroika iba a fracasar, Bush alegó que sería el primero en apoyarla.

### III

DURANTE LOS POSTEROS AÑOS del segundo periodo del presidente Reagan, la disputa sobre cómo negociar con la Unión Soviética de Gorbachov finalmente se resolvió. Se encontraban aquellos cuyo centro era la oficina del secretario de Defensa, que habían sido los "exprimidores". Ellos se oponían a cualquier relajamiento de la presión competitiva sobre la Unión Soviética, lo cual estimaban que era la clave para forzar al Kremlin hacia una retirada global y apremiarlo a escoger entre una franca renuncia al comunismo o hundirse. Existía otro grupo, en el Departamento de Estado, los "negociadores", quienes veían la cambiante correlación global de fuerzas y la preocupación de Gorbachov con las reformas internas como una oportunidad para lograr el control de armas y acuerdos regionales en términos favorables sin precedentes. A medida que se profundizaban las reformas soviéticas, los "negociadores" incluso se prepararon para dichos acuerdos y para ayudarle igualmente a Gorbachov. Al término de la administración Reagan, habían prevalecido la creciente confianza presidencial en el mandatario soviético y los constantes esfuerzos del secretario de Estado George Shultz para superar las ataduras derechistas de la militante posición antisoviética del primer periodo de Reagan. "Exprimir" a Gorbachov efectivamente ya no estaba en el espectro de operaciones.

En los días de enero en que George Bush se posesionó, prácticamente todo el establecimiento de la política exterior americana, incluyendo sus miembros conservadores más prominentes, eran "negociadores" de uno u otro tipo. Existían aún, no obstante, diferencias importantes. Muchos observadores por fuera de la nueva administración estaban preparados para negociar rápidamente con Moscú, y con grandes apuestas. Estaban no solo listos sino ansiosos de ayudar a Gorbachov. Otros, incluyendo a la mayoría de las figuras antiguas de la política en la flamante administración, deseaban moverse mucho más cautelosamente.

Al comienzo, el presidente Bush y el experimentado y pragmático grupo de política exterior a su alrededor, aún tenían dudas acerca de las intenciones de Gorbachov. Existía un profundo escepticismo en torno a sus posibilidades de sobrevivir, para no hablar de su suerte en coronar la perestroika, y la corrosiva inquietud de que su diplomacia estaba erosionando la cohesión y la firmeza de la alianza occidental. En general, la nueva administración parecía colocar como prioridad más alta la de prevenir el prematuro desmantelamiento de probadas estructuras de seguridad, que habían mantenido a raya durante cuarenta años a una Unión Soviética hostil y no la de arriesgar nuevas iniciativas con Gorbachov. Por ejemplo, en una entrevista de televisión poco antes de la inauguración del mandato de Bush, Brent Scowcroft, el nuevo consejero para la seguridad nacional, puso en tela de juicio si la intención real del mandatario soviético no era la de debilitar la alianza occidental y meter una cuña entre los Estados Unidos y sus aliados.

Inicialmente no se hicieron mayores pronunciamientos políticos en torno a la Unión Soviética, mientras se completaba un análisis "compreensivo" de la política de seguridad nacional. El análisis, sin embargo, se prolongó durante meses, y finalizó endosando la nada excitante meta del "statu quo plus." Los artifices de política de la administración parecían preocupados con la misteriosa alianza política de modernización de misiles nucleares de corto alcance y negociación del control de armas, en la cual la diplomacia soviética aún era percibida más como una amenaza que debía rechazarse, que como una oportunidad que podía explotarse. Tal actitud provocó crecientes críticas domésticas por la lentitud y timidez de la administración para enfrentarse al panorama general. Algunos aliados europeos también estaban apurando a Washington para que respondiera más efectivamente a las iniciativas de Gorbachov, aunque solo fuera porque estaban atrayendo un amplio apoyo público en Europa. En la primavera, el presidente se refirió a las relaciones Este-Oeste en una serie de cinco discursos que progresivamente iban mostrando un tono más positivo. En una alocución en mayo en New London, Connecticut, Bush adelantó el nuevo lema de su administración, declarando que era tiempo para "moverse más allá de la contención" y para integrar a la Unión Soviética dentro de la "comunidad de las naciones." Estos nuevos eslogans en efecto anunciaron un cambio de política que ya estaba en camino. Pero la nueva política estaba tan enredada con condiciones y reservas que no produjeron mucha impresión en el momento. Más atención recibió el discurso presidencial de abril en Hamtramck, Michigan, en donde develó un modesto programa de ayuda a Polonia y Hungría, el cual fue criticado ampliamente como insuficiente.

Mientras tanto, las pruebas y tribulaciones de la perestroika volvían más impaciente a Gorbachov con respecto a las realizaciones en la política exterior y en el control de armas, que permitieran transferencias más grandes y más veloces de recursos del descomunal sector militar a la atribulada economía civil. En Moscú, ciertos funcionarios soviéticos expresaron nostalgia por los viejos buenos tiempos de Reagan y de Schultz.

En la evolución de la administración Bush, el primer encuentro del Secretario de Estado James Baker con el canciller soviético, Eduard She-

vardnadze en Moscú, a comienzos de mayo constituyó un hito. Durante dicha visita, Gorbachov presentó a Baker cifras específicas de varias categorías de armas que se reducirían en las nuevas negociaciones de las Fuerzas Convencionales en Europa (FCE). El número era tan cercano a los cálculos de la OTAN como para convencer a los funcionarios de la administración de que los soviéticos hablaban en serio en cuanto a concluir un acuerdo en términos altamente favorables para la alianza atlántica.

En respuesta a dicha iniciativa, el presidente Bush, en una cumbre de la OTAN en Bruselas a finales de mayo, mostró sus propias propuestas de reducción de armas convencionales. Demandó reducciones soviéticas más profundas y el desatascamiento de las propuestas presentadas en Viena con respecto a si se incluían en las negociaciones la aviación y las tropas estacionadas.

Un segundo encuentro de Baker y Shevardnadze en Wyoming en septiembre estuvo marcado por una inusual cordialidad, y aceleró aún más el movimiento de la política de EEUU hacia la URSS. La reunión produjo nuevas concesiones soviéticas en un asunto clave estancado en las negociaciones de Génova sobre las reducciones de armas estratégicas: Moscú ofreció “desligar” un acuerdo final en las Conversaciones sobre la Reducción de Armas Estratégicas (START) de la resolución de los estancados temas de la defensa y del espacio. Esto pareció suprimir un importante obstáculo para la conclusión de un nuevo acuerdo START para fines de primavera o comienzos de verano de 1990, y despejó el camino hacia un acuerdo para realizar una cumbre Bush-Gorbachov durante dicho período. En efecto, los intercambios privados entre los dos mandatarios ya habían comenzado cuando se celebró la cumbre “informal” en Malta.

Aquellas correspondencias secretas deben haber estado muy influenciadas por los acontecimientos de Europa Oriental. Al anunciar el programa de Malta, Bush admitió que durante su visita en julio a Europa Oriental, los líderes de Solidaridad en Polonia y los reformistas húngaros habían vinculado sus esperanzas con la supervivencia de Gorbachov; ellos habían encajado que Bush se reuniera con éste lo más pronto que pudiera. Seis semanas después de la visita del presidente norteamericano, Tadeusz Mazowiecki, un intelectual católico, fue confirmado como primer ministro en Varsovia para encabezar un gobierno de coalición dominado por Solidaridad. Un mes más tarde, miles de germano-orientales, estaban abandonando su país a través Hungría y Checoslovaquia, hacia la República Federal de Alemania, y se presentaron manifestaciones pro-democracia en las principales ciudades de Alemania Oriental. Con este fondo dramático, el secretario Baker pronunció dos discursos a mediados de octubre, que indicaban una política de compromiso de EEUU con la Unión Soviética. No solo Norteamérica apoyaría la perestroika, sino que la administración había concluido que el éxito de Gorbachov correspondía en sí mismo a los intereses fundamentales de EEUU, y estaba preparado para proporcionar a Moscú consejo y asistencia técnica que ayudaran a reestructurar la economía soviética.

Lo que era nuevo y en definitiva diferente de los discursos de octubre de Baker, era su tratamiento del que se había convertido en el tema más candente

de la política de EEUU hacia la URSS: cómo abordar las incertidumbres en torno a la supervivencia de Gorbachov y a la suerte final de la perestroika. El secretario de Defensa, Dick Cheney, y el Consejero de Seguridad Nacional Delegado, Robert Gates, en particular, públicamente consideraban escasas las posibilidades de Gorbachov y de la perestroika, en contextos que sugerían que dicha duda era una poderosa razón para que la administración procediera con la mayor cautela. El secretario Baker se mantuvo en su posición. Aseguró que la incertidumbre en torno a la suerte del programa de reformas de Gorbachov suministraría “mayores, y no menores, razones, para nosotros aferrarnos a la presente oportunidad” con el fin de lograr acuerdos que rebajaran los arsenales militares de las superpotencias y redujeran la amenaza soviética. Esto reflejaba la confesión de la administración de que en los intereses de Occidente estaba el de moverse expeditamente hacia la conclusión de los acuerdos sobre control de armas ahora bajo negociaciones, a pesar de la incertidumbre por el futuro de Gorbachov y de la perestroika. Si éste sobrevivía y la perestroika avanzaba, se pondría la base para adelantar aún más hacia la institucionalización de una relación militar mucho más estable y menos de confrontación. Una vez que la Unión Soviética hubiese destruido las armas nucleares y retirado o desmantelado las fuerzas convencionales como lo estipulaban los acuerdos, sería difícil, costoso y prolongado para cualquier futura dirección soviética, incluso una más hostil o dogmática, revertir el proceso. Así fue fijado el escenario para Malta; la administración Bush había hecho su escogencia.

El colapso de la dominación comunista de Europa Oriental había proporcionado una crucial diferencia. Suministraba evidencias dramáticas y tangibles de un cambio en las políticas y en la realidad geopolítica de la URSS, que no podría ser explicada como un artificio o un retiro táctico temporal que pudiera dejar a la Unión Soviética libre para reiniciar la vieja lucha luego de una tregua. La crisis en Europa Oriental reforzó la percepción occidental de que las oportunidades estratégicas reales se hallaban hacia el futuro, no solo en el control de armas sino en los acuerdos políticos que podrían mejorar sustancialmente la seguridad europea —la principal arena de competencia y el corazón de la guerra fría. De súbito para Occidente fue crucial ver a Europa Oriental atravesando un período de elecciones libres y en el proceso de tranquilizar a Moscú en cuanto a que su seguridad no estaría comprometida.

#### IV

NO FUE SORPRENDENTE QUE EN MALTA Bush y Gorbachov utilizaran casi un idéntico lenguaje al proclamar que sus dos países estaban “en el umbral de una nueva era”. Pero Malta no era el sitio, y la primera semana de diciembre era demasiado pronto, para que los dos líderes intercambiaran planos de arquitectura para la construcción de un nuevo orden político europeo. El Muro de Berlín había sido hecho pedazos solo tres semanas atrás, y el resultado en Alemania Oriental estaba todavía muy en duda. El canciller Helmut Kohl había colocado la reunificación de Alemania en la agenda política activa solo unos

pocos días antes de Malta; aún no habían ocurrido encuentros personales entre el presidente y otros líderes de la alianza, y Estados Unidos estaba decidido a evitar incluso la más leve mención de otro Yalta.

Al ir a Malta, los líderes americanos y soviéticos tenían eslogans, no visiones, ni mucho menos modelos, para un nuevo orden europeo. En tanto que Gorbachov había rodeado con circunloquios su repetido llamado a una "Casa Europea Común", en este eslogan no había mucho más contenido que el más reciente del presidente Bush sobre una "Europa Integral y Libre". Además, si en el pensamiento del mandatario soviético sobre el diseño de una "Casa Europea Común" había más de lo que reveló antes de Malta, los repentinos cambios en Europa Oriental casi ciertamente habrían requerido un minucioso repaso.

Gorbachov mismo había inspirado el cambio en Europa Oriental, el cual ulteriormente reconoció como inevitable. Lo que él esperaba con claridad era diseminar la perestroika hacia Europa Oriental, en donde una ola de reformas sería iniciada por partidos comunistas rejuvenecidos y reestructurados que "renovarían el socialismo." Su visión era la de una comunidad voluntaria de Estados orientales tras agendas socialistas comunes y dirigidos por elementos reformistas. Aquellos Estados aún estarían ligados entre sí, pero mucho más sueltos que en el pasado. Debido a persistentes razones geopolíticas y económicas continuarían la alianza con la Unión Soviética, pero en un agrupamiento menos militarizado y más politizado que ocupara el ala oriental de la "casa común" europea.

Esta visión ya había sido trastornada por el traspaso del poder a Solidaridad en Polonia, y había sido totalmente sobrepasada por los acontecimientos de Alemania Oriental y Checoslovaquia. Gorbachov reconoció que los comunistas habían "perdido" la confianza del pueblo. La esperanza en Moscú de que alguna vaga promesa común pudiera todavía surgir para una versión democratizada del socialismo podía no haber sido completamente abandonada, pero las probabilidades eran escasas y vagas. Moscú tenía que mirar aún más hacia una razón geopolítica para mantener los vínculos de seguridad entre Europa Oriental y la Unión Soviética. Su política era la de hacer de dicha base racional algo convincente y aceptable para sus aliados. Para realizarlo, Gorbachov tenía que confiar en el interés compartido por Occidente en la estabilidad, y engancharse al respaldo occidental hacia una transición en Europa Oriental "tranquila y pacífica".

En algún momento el mandatario soviético puede haber tenido un plan de juego para engranar los procesos interrelacionados de desmilitarización en Occidente y de reformas en Oriente. La revuelta de Europa Oriental, sin embargo, destruyó cualquier equilibrio que Gorbachov hubiera esperado mantener entre estas dos metas. Seguramente debe haber entendido que su innegable apoyo a la reforma en Europa Oriental, junto con sus reducciones unilaterales de tropa y los recortes de las fuerzas convencionales en Europa propuestos, producirían más aliados independientes y debilitaría el control soviético del Pacto de Varsovia —una tendencia confirmada por la evolución de los acontecimientos en Polonia y en Hungría—.

Pero con anterioridad, en diciembre de 1988, cuando anunció la decisión de recortar tropas unilateralmente, Gorbachov probablemente espe-

raba —lo que no es inadmisible— que los cambios fulgurantes en la percepción de Occidente de una amenaza soviética estimularían un similar debilitamiento de los esfuerzos militares y de la cohesión de la OTAN. En el verano y el otoño de 1989 los cambios en Europa Oriental estaban sobrepasando totalmente el más cuidadoso proceso de reducción de armas en el cual Gorbachov pudiera haber confiado. Además en noviembre ya era claro que el punto de la reunificación alemana tendría que ser enfrentado, no al final de un proceso gradual de cambio sino en una etapa aún más anterior, y bajo condiciones en las cuales las estructuras de seguridad del Este se estaban resquebrajando, en tanto que la OTAN se conservaba intacta. Una vez que el tema de la reunificación alemana se puso sobre el tapete, para Gorbachov se hizo más crucial recalcar a los incómodos aliados occidentales su interés común con Moscú en el mantenimiento de la estabilidad en Europa durante la transición, y en estimular tal enfoque multilateral hacia la cuestión alemana, de manera que Moscú no fuera obligado a ser el único contradictor.

## V

EL SURGIMIENTO DE LA CUESTIÓN ALEMANA debe haber puesto a meditar a Moscú en torno a la continuación de la campaña soviética para disolver las alianzas opositoras y buscar la salida de las fuerzas extranjeras de Europa. Con tales consideraciones, Gorbachov sin duda estaba estimulado por evidencias confirmadas de que Estados Unidos y sus aliados no estaban buscando socavar a Moscú durante su época de dificultades en Europa Oriental, y que ellos también preferían una transición metódicamente estable, antes que un precipitado levantamiento, para terminar la división de Europa. En el Oeste tanto como en el Este había una clara preferencia por la estabilidad: "No es esta la época", aseguró Gorbachov al canciller francés, "para destruir las instituciones políticas establecidas internacionalmente"

Mientras que las superpotencias de hecho tenían ciertos intereses comunes en un proceso estable, sus objetivos eran una mezcla de intereses superpuestos y de nuevos conflictos potenciales.

Es probable que para Occidente un enfoque hacia un nuevo orden de seguridad europeo busque preservar y reforzar las instituciones occidentales que han confirmado su efectividad durante la guerra fría, y garantizar que los países orientales democráticos que puedan surgir tengan una oportunidad de entablar relaciones más amplias y profundas con Occidente. El proyecto occidental será probablemente garantizar que una Alemania reunificada permanezca fuertemente anclada en occidente.

Al subrayar el gradualismo, haciendo énfasis en la estabilidad y llamando a la adaptación y transformación de las instituciones existentes, el enfoque de Occidente no es incompatible con el deseo soviético de ganar tiempo. Para la Unión Soviética solo puede ser la esperanza de que, al disminuir el proceso de cambio en el Este y ganar tiempo, Moscú pueda aún mantener abierta la opción de desarrollar alguna clase de comunidad de intereses entre una Europa Oriental vagamente socialista y una Unión Soviética reconstruida. Sobre dicha base, la Unión Soviética como los esteuropeos po-

drian comenzar a compartir los beneficios económicos y tecnológicos de unos lazos más estrechos con Occidente. Quedar totalmente por fuera es la pesadilla de Moscú.

Hasta ahora, Moscú y Occidente han demostrado un interés común en el cambio gradual y pacífico en Europa Oriental. No es nada sorprendente que Occidente deseara que éste fuese pacífico, mas la implicación de que para ser pacífico deba también ser gradual refleja un sentimiento occidental, que Moscú por supuesto comparte, debido al potencial de una crisis destabilizadora. Tal interés fue demostrado dramáticamente por la apresurada visita del secretario Baker a mediados de diciembre a Berlín Este, donde expresó apoyo hacia la política reformista del endeble nuevo primer ministro comunista, Hans Modrow. Según los informes, Baker hizo la visita siguiendo el consejo del embajador de EEUU en la República Democrática Alemana, de que las posibilidades para una transición pacífica a la democracia en este país serían mucho mejores si sobrevivía el gobierno de Modrow.

Una segunda zona de intereses comunes es probable que sea un ordenado proceso deliberativo para reducir las fuerzas militares en Europa, para ser negociado y ejecutado por medio de las FCE (Fuerzas Convencionales en Europa) por los agrupamientos de alianzas existentes.

Para la Unión Soviética, el proceso FCE provee un vehículo para asegurar por lo menos ciertas reciprocidades de Occidente por las reducciones en sus expandidas fuerzas. Moscú desea desesperadamente realizar sustanciales reducciones de tropas por sus propias razones, pero una segunda ronda de profundos recortes unilaterales podría ser políticamente imposible para Gorbachov. Además, el proceso de negociación, ejecución y verificación de un acuerdo FCE dota al Pacto de Varsovia con una razón de ser que responde a lo que es tal vez el único interés común prevaleciente en la alianza oriental. El proceso FCE también puede establecer el paso para los retiros soviéticos como resultado de negociaciones con Occidente, antes que para negociaciones bilaterales potencialmente explosivas entre Moscú y las capitales esteuropeas.

Estados Unidos buscará asegurarse un acuerdo de reducciones aplastantemente favorable, por medio de la eliminación sustancial de las ventajas soviéticas convencionales con reducciones asimétricas que solo afecten marginalmente los niveles de fuerza de la OTAN. Adicionalmente, tal acuerdo ayudaría a impedir el prematuro desmantelamiento de la OTAN, desalentar las presiones para mayores retiros de fuerzas de EEUU y comprar un seguro contra las reversiones y las nuevas inestabilidades en el Este.

Así, el control de armas, si hay tiempo para su desarrollo, tendería a perpetuar las dos alianzas en Europa; cualquier movimiento hacia la reunificación alemana quedaría contenido dentro de este esquema. Gorbachov se ha manifestado explícitamente en pro de retener las instituciones existentes, con formulaciones que no distinguen entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Oficialmente, Estados Unidos no ha fijado posición sobre su deseo de que sobreviva el Pacto de Varsovia. No obstante, el proceso FCE que Bush y la OTAN han continuado endosando, sirve para estabilizar el Pacto de Varsovia y darle una razón fundamental a los gobiernos democráticos

a Europa Oriental para que puedan también estar en capacidad de aceptar y usarlo para defenderse contra presiones electorales nacionalistas antisoviéticas en lo interno.

Por otro lado, Moscú y Washington han hablado en un lenguaje notablemente similar, acerca de la transformación de sus alianzas de organizaciones militares en otras más "políticas". Para ambos, este es un medio de dar a sus alianzas, y a su papel dirigente en ellas, una nueva dispensa en un mundo en el cual las funciones militares primarias de las alianzas están decreciendo en importancia.

Pero las perspectivas para una OTAN y un Pacto de Varsovia políticos son muy diferentes. La OTAN es necesariamente una alianza política. En tanto que puede haber alguna resistencia, especialmente de los franceses, para autorizar a esta alianza a entrometerse en las prerrogativas políticas de la Comunidad Europea, su transformación en organización con funciones cada vez más políticas, no enfrenta mayores obstáculos.

La posibilidad de transformar el Pacto de Varsovia en un órgano más "político" es una proposición mucho más cuestionable. Como lo han reconocido especialistas soviéticos europeos, la infraestructura política de la Organización del Tratado de Varsovia está escasamente desarrollada. Carece de un centro de dirección política permanente; sus más encumbrados órganos se reúnen muy de vez en cuando y atendiendo circunstancias ceremoniales; y sus decisiones políticas más importantes en el pasado fueron hechas por medio de canales de partido y no del Estado —una práctica superada por el colapso de los partidos comunistas gobernantes en Europa Oriental.

## VI

SOBRE EL ASUNTO DE LA REUNIFICACIÓN ALEMANA, los propósitos oficiales de Estados Unidos y de la Unión Soviética son muy divergentes, si no abiertamente contradictorios. Estados Unidos, junto con todos los aliados occidentales, ha estado comprometido de tiempo atrás en el apoyo a la unidad de Alemania en tanto sea el resultado de la "libre autodeterminación del pueblo alemán". Gorbachov y Shevardnadze también ahora han acreditado el principio de "autodeterminación de los pueblos y Estados" y la "libertad de elección" en Europa Oriental. Pero Moscú claramente espera que los alemanes orientales, ejercitando su derecho de libre elección, se inclinen por continuar como un Estado alemán separado. Temporalmente, la Unión Soviética se niega a negociar en concreto la posibilidad de una elección diferente. Gorbachov subraya las "realidades existentes" de los Estados alemanes y prefiere dejar que la "historia" decida, sugiriendo que ésta debe evaluarse en un tiempo prolongado. Por ahora, de acuerdo con Moscú, el asunto de la reunificación alemana no está en la agenda.

También antes de la cumbre de Malta, la administración Bush agregó otras varias condiciones, incluyendo la de que la reunificación alemana "debería suceder en el contexto del continuo alineamiento con la OTAN". Aquello era nuevo; en el pasado, el énfasis había estado casi que exclusivamente sobre la organización política democrática de un Estado alemán uni-

ficado. Al conectar a su fórmula el permanente alineamiento con la OTAN, Estados Unidos ha dispuesto una resolución de la cuestión alemana que es diametralmente opuesta a la de la posición soviética. Según ésta, la reunificación puede ser solo concebida en el contexto de un proceso más prolongado de "superar la división de Europa", incluyendo la simultánea disolución de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

Pero mientras Moscú reaccionaba severamente al plan de diez puntos para la reunificación del canciller Kohl, —el cual notablemente fallaba en especificar que una Alemania reunificada permanecería alineada con la OTAN— los soviéticos no han estado visiblemente preocupados por la nueva posición norteamericana. En realidad, aparece claro que, tomando todo en consideración, Moscú saludaba la pronta intervención de los Estados Unidos para desacelerar el impulso transmitido a la reunificación alemana por la sorpresiva iniciativa unilateral de Kohl. El llamamiento de Estados Unidos a que una Alemania unificada continúe en la OTAN está sujeto a una serie de otras condiciones, las cuales, tomadas en conjunto, enfatizan en que la cuestión alemana no debería ser decidida sólo por los Estados alemanes, y que se incluya, entre otros participantes cuyos intereses deben ser considerados, a la URSS, además de los aliados de la OTAN de Alemania Occidental. La fórmula de Estados Unidos de las condiciones para la reunificación alemana, como lo ha insinuado el secretario Baker, puede no ser "un enunciado desagradable para la Unión Soviética".

De este modo, la posición de Estados Unidos afirma que la consecución de la unidad alemana debe ser "pacífica y gradual, y parte de un proceso paso a paso". Debe de estar en conjunción con los acuerdos de Helsinki de 1975, los cuales estipulaban que las fronteras de postguerra de Europa estaban definidas y podían ser cambiadas solo por "negociaciones pacíficas". En sus observaciones sobre el futuro de Europa en la cumbre post-Malta de la OTAN en Bruselas, el presidente Bush adicionó otro principio que no había sido incluido en la lista anunciada por el secretario Baker antes de Malta, es decir, que la reunificación debería presentarse "con el debido reconocimiento del papel legal y responsabilidades de las Potencias Aliadas". Mientras tal vez intentaba en primera instancia ser una respuesta a los intereses expresados por los británicos y franceses, aquella declaración fue el más claro endoso de Estados Unidos de un legítimo papel soviético en la resolución de la cuestión de la reunificación alemana. Y se le concedió una expresión simbólica poco después por el primer encuentro formal en 18 años de los embajadores de Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia acreditados en Berlín, citados por iniciativa soviética para discutir una proposición norteamericana de dos años atrás, tendiente a mejorar la seguridad del tráfico aéreo y otros asuntos berlineses.

Inmediatamente después de la caída de Honecker y del rompimiento del Muro de Berlín, hubo preocupación en algunas capitales occidentales por que Gorbachov pudiera responder con su característico golpe diplomático anticipado. Si él preveía que Alemania Oriental pronto cesaría de ser un Estado viable y que los acontecimientos llegarían a un punto donde la reunificación podría sólo ser impedida por la fuerza, podía ofrecer retirar total

mente las tropas soviéticas de la RDA y aceptar la reunificación de Alemania a cambio de la neutralización.

Por supuesto que una propuesta para negociar la unidad alemana por neutralización ha estado en el portafolio de Moscú desde la "nota de paz" de Stalin de marzo de 1952. Sin embargo, en las circunstancias radicalmente alteradas de fines de 1989, aparecía para la Unión Soviética como una estrategia muy arriesgada y aún menos prometedora. El colapso del comunismo en Alemania Oriental había debilitado seriamente la posición negociadora de esta superpotencia. Jugar la carta alemana en dichas circunstancias hubiera amenazado perjudicar fatalmente a aquellas fuerzas políticas residuales en la RDA que estaban preparadas para resistir en pro de un Estado germano-oriental separado.

Además, era difícil para los soviéticos saber en qué medida dicha oferta anticipada podía haber funcionado en la opinión pública de Alemania Occidental. El gobierno de Bonn o bien la habría rechazado de plano o redefinido sus términos para preservar los lazos de seguridad alemanes con Occidente. Gorbachov presintió que dicha táctica antagonizaría severamente a Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, que lo considerarían como un acto de guerra político y que probablemente rompería todo el andamiaje de la diplomacia europea, tan arduamente construido por Gorbachov y Shevardnadze. Finalmente, era muy incierto que la URSS estuviera satisfecha con el "éxito" que pudiera representar jugar la carta alemana. Con Alemania Occidental en una posición tan poderosa y aún firmemente anclada económica y políticamente con Occidente, incluso una neutralización formal no podría asegurar una balanza benigna para los intereses soviéticos.

Hasta aquí las intenciones soviéticas apuntan en una dirección bastante diferente. Dentro de los días previos a los acontecimientos del Muro de Berlín, Moscú comenzó a dar claras muestras de que estaba preparando, no una táctica diplomática de anticipación, sino acciones políticas concretas. Entrevistándose con diplomáticos y periodistas franceses, italianos y de otros países de Europa Occidental, los soviéticos buscaban hacer causa común con quienes en Occidente estaban alarmados por el repentino prospecto de la reunificación alemana. La reunificación, insistía Moscú, no estaba en la agenda. La existencia de dos Estados alemanes era una "realidad" que tenía que ser aceptada; la "historia", de algún modo, decidiría.

Sin embargo, la sorpresiva revelación del "plan" de reunificación de Kohl, desafiaba directamente los esfuerzos soviéticos de mantener el tema por fuera de la agenda. Si Gorbachov hubiera decidido seguirlo, Moscú podría haber explorado la coyuntura ofrecida por el fracaso de Kohl de llamar explícitamente a conservar una Alemania unificada en la OTAN. Por el contrario, la Unión Soviética atacó frontalmente a Kohl por adelantar la cuestión alemana, buscando desestabilizar a la RDA, e ignorando los intereses de otras potencias europeas. Los soviéticos prometieron "defender a la RDA" contra los esfuerzos de afuera de interferir con su derecho a escoger una existencia soberana separada. Shevardnadze, durante su visita al comando de la OTAN, fue aún más enfático en su oposición. Que tal posición pueda afianzarse luego de las elecciones de mayo en Alemania Oriental, sigue siendo una cuestión fundamental para Gorbachov.

## VII

EN SINTESIS LAS DOS POTENCIAS han reafirmado el proceso FCE de control de armas, avalado el acuerdo de Helsinki, recomendado gradualismo a los gobiernos democráticos de Europa Oriental y respaldado un papel para las Potencias Aliadas en la resolución de la cuestión alemana.

Inevitablemente surge la pregunta: ¿Está lanzándole Estados Unidos a Moscú un salvavidas para mantener a flote el Pacto de Varsovia en las aguas procelosas que de otro modo podrían hundirlo? En otras palabras, ¿una decisión de EEUU de utilizar el foro FCE de control de armas y las dos alianzas como instrumentos para manejar la transición ayuda a perpetuar y legitimizar una alianza oriental que está reventando? ¿Sería un mejor camino buscar el fin rápidamente del Pacto de Varsovia mientras que se conserva la OTAN como un seguro? Este planteamiento estaría a favor, si no de prescindir totalmente de FCE, al menos de concluirlo rápidamente y detenerse allí, abandonando el FCE II, y dejando que sigan su curso los acontecimientos. Dicho enfoque también llamaría a resistir cualquier esfuerzo soviético por llevar a Estados Unidos a un diálogo sobre manejo de la transición, discusión de un convenio europeo o, especialmente, responsabilidades conjuntas de las cuatro potencias para un tratado de paz con Alemania, todo basado sobre los dos bloques.

Existen claros peligros para tal vía. Por un lado, el retiro de las fuerzas militares soviéticas de los territorios de la mayoría, y posiblemente de todos sus aliados del Pacto de Varsovia es seguramente concebible, como lo es la transformación o incluso la disolución del Pacto de Varsovia. Las fuerzas soviéticas en Hungría y aquellas introducidas en Checoslovaquia desde la invasión de 1968 bien pueden ser retiradas por acuerdos entre la Unión Soviética y los países "anfitriones", incluso con antelación a un acuerdo FCE. Dicho retiro puede ser tratado como un "pago al contado" contra las reducciones que se requerirán para llevar los niveles de las fuerzas soviéticas a un tope acordado. De la misma forma, por medio de un arreglo bilateral con Varsovia, las fuerzas soviéticas en Polonia también pueden ser reducidas a los niveles mínimos requeridos para mantener las líneas de comunicación hacia Alemania Oriental.

Por otra parte, confiar en que la Unión Soviética acate tímidamente la exigencia por parte de un gobierno germano-oriental de cualquier vertiente política para cortar los lazos de la alianza y retirar el ejército soviético de la RDA, sin mencionar cambios recíprocos en las fuerzas norteamericanas en Alemania Occidental, es llevar al punto de rompimiento a la más generosa interpretación del nuevo pensamiento. Gorbachov ha aceptado como inevitables los dramáticos alzamientos que han convulsionado a Europa Orien-

tes occidental. La exploración de vías para hacer retroceder dicho poderío militar por medio de la negociación y los acuerdos está bien avanzada. Las FCE deberían considerarse como primer plazo de dicha negociación. Además, los acuerdos no deben necesariamente producir resultados perfectamente simétricos. Por ejemplo, si se dieran obligaciones y seguridades de que el territorio germano oriental no sería utilizado con propósitos militares hostiles, sería aún concebible que en última instancia la Unión Soviética aceptara una presencia militar residual de Estados Unidos en Alemania Occidental, incluso si todas las fuerzas soviéticas son retiradas de la RDA. Dicho acuerdo sería compatible con las "estructuras confederales" que vinculan a los dos Estados alemanes política y económicamente el uno al otro, a la Comunidad Europea y a cualquiera institución paneuropea que resulte del proceso de Helsinki. Pero tan favorable resultado solo parece plausible al final de un proceso en el cual la Unión Soviética haya participado claramente junto con los europeos del Este.

Puesto que en Europa Oriental se están conformando gobiernos democráticos, las alternativas que afectan la marcha y el carácter de dicho proceso se hallarán en las manos del pueblo de Europa Oriental y de sus gobiernos elegidos libremente. Ellos pueden suspender las prohibiciones, abandonar el Pacto de Varsovia y exigir el retiro inmediato de todas las fuerzas soviéticas mucho antes de que una nueva estructura de seguridad haya sido establecida. Estaría entonces en manos de la Unión Soviética decidir si consiente o acepta los costos y riesgos de la confrontación. Nadie puede impedir que los soviéticos cedan finalmente, pero no es una jugada a la que debieran invitar los occidentales.

Es de suprema importancia concluir con la marcha menuda. La actual etapa inicial de la liberación de Europa Oriental es la más peligrosa e importante (como lo demostró Rumania). La administración Bush correctamente ha puesto la principal prioridad en ayudar a los reformistas y a la oposición esteuropea en este delicado periodo y en hacer que la pérdida del imperio soviético parezca una situación tan poco amenazadora como sea posible para Moscú.

A su turno, Occidente debe insistir, como mínima e indispensable condición, en que los soviéticos continúen observando escrupulosamente una política de no interferencia en los procesos políticos internos de Europa Oriental. Si las fuerzas militares soviéticas no son provocadas directamente, es difícil ver por qué los soviéticos a estas alturas escogerían el uso de las fuerzas para socorrer a los partidos comunistas locales. La última gran oportunidad se perdió hace rato, y los costos serían astronómicos.

Mientras no se presente dicha interferencia, la existencia continuada del Pacto de Varsovia en el campo militar no debe ser objetada por Occi-

cos para mantener por más tiempo una presencia militar en Europa Oriental. Pero la evaporación espontánea de la Unión Soviética no es la alternativa más plausible.

### VIII

NI MOSCÚ NI WASHINGTON PUEDEN aún visualizar lo que remplazará al sistema de la guerra fría. Es probable que la década del 90 sea un período de transición para las relaciones entre las dos superpotencias. En el mundo multipolar que ahora aparece, es viable que tengan más intereses paralelos y convergentes que antes. Sin embargo, la Unión Soviética se encontrará con circunstancias alteradas que siguen evolucionando y que pudieran hacerse aún más radicales. Por ahora prefiere el gradualismo y la conservación de las instituciones existentes, pero la desesperación podría conducirla a estrategias más arriesgadas. En cuanto a Estados Unidos, necesita consultar con sus aliados para diseñar una posición occidental antes de comprometerse con la Unión Soviética en una nueva "arquitectura" para Europa.

No obstante, es descaminado concluir que tales nuevas circunstancias situarán a las superpotencias al margen, puesto que ya no controlan los acontecimientos ni dominan sus alianzas. Mientras que fuertes contingentes soviéticos permanezcan en Europa Oriental, no puede haber un fin definitivo a la confrontación con Occidente y ninguna solución completa para la cuestión alemana. Un régimen soviético distinto a este hará que persista cierto potencial significativo para revertir la política en Europa Oriental.

En esta perspectiva, Estados Unidos es el único de todos los miembros de la OTAN capaz de acaudillar los empeños occidentales en negociar la retirada de la Unión Soviética de Europa con su presencia militar. Los movimientos militares recíprocos para compensar a Moscú tendrán que venir principalmente de Washington. La dimensión nuclear es todavía un asunto casi que exclusivo de negociación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Finalmente, Estados Unidos es el país que en mejor posición se halla para pactar un consenso occidental sobre la cuestión alemana y para liderar su negociación con los soviéticos.

En tanto que Estados Unidos y la Unión Soviética arriban al umbral de una nueva era en sus relaciones, su papel de moldear el mundo posterior a la guerra fría será diferente del que jugaron al manejar el conflicto Este-Oeste, aunque no menos trascendental. Ambos tendrán que adaptar su política y su conducta a terrenos en los cuales su control e influencia estarán sustancialmente disminuidos. Para hacer dicho ajuste, Estados Unidos puede apoyarse en sus propias instituciones y tradiciones democráticas y en su prolongada experiencia al encabezar una alianza de socios libres y a menudo problemáticos. En cuanto a la Unión Soviética, ésta será una experiencia totalmente novedosa para la cual la historia de sus relaciones externas y de sus tradiciones políticas internas muy poco la han preparado. Su éxito, a la larga, al ajustarse a un nuevo y constructivo rol internacional dependerá de su triunfo en transformar el propio sistema soviético. Es en tal sentido y por encima de todo que el éxito de la perestroika está en el centro del interés fundamental del mundo occidental, tanto como de las gentes de la Unión Soviética.