

LA POLITICA INTERNACIONAL EN EL TERCER TRIMESTRE DE 1955

X aniversario de las Naciones Unidas.

De los días 20 al 26 de junio se celebró en San Francisco la conmemoración del décimo aniversario de la Organización de las Naciones Unidas. Con tal ocasión se han prodigado por todo el mundo los comentarios en torno a la labor realizada por las Naciones Unidas durante ese período de tiempo, y, según los gustos, ha habido juicios negativos y positivos para la misma.

Pero a nosotros, en estos comentarios, la reunión de San Francisco no nos interesa en cuanto a tal conmemoración, sino como una reunión prólogo de la inmediatamente posterior Conferencia de Ginebra. La importancia grande de esta ocasional reunión en la ciudad de la Carta se debe principalmente a la coyuntura de celebrarse a muy pocos días de la esperada Conferencia cuatripartita, de tal suerte que la atención mundial quedó pendiente durante unos días de los gestos y las actitudes de las grandes potencias durante la conmemoración de este X aniversario para conocer de este modo lo que serían las actitudes y los gestos en la ocasión, más decisiva, en que los Grandes se enfrentarían en el Palacio de las Naciones de Ginebra. Igualmente se esperaba que de San Francisco saliera, cuando menos, un esbozo de programa de las posteriores discusiones.

No es exagerado decir que la expectación más grande era la suscitada por el discurso que el presidente Eisenhower debía pronunciar en la apertura de la conmemoración. Se esperaba que en él el presidente diría al mundo cuál iba a ser su posición en la Conferencia ginebrina frente a los graves problemas que allí iban a plantearse. Sin embargo, el discurso se mantuvo en un plano muy general, limitándose a hacer unas consideraciones acerca de la necesidad de mantener la paz y la exigencia de colaboración que esto implica para todas las naciones.

Mucho más concreto, el ministro soviético de Asuntos Exteriores, Molotov, desarrolló un programa de paz que puede quedar reducido a tres puntos principales: 1.º, disolución de todas las alianzas militares realizadas en Europa, Oriente Medio y Extremo Oriente; 2.º, retirada de las tropas de ocupación de Alemania y neutralización del país; y 3.º, admisión de la China de Pekín en las Naciones Unidas, en el lugar que ocupa la China nacionalista. Al comentar este discurso, la Prensa mundial estuvo bastante unánime al señalar que el tono empleado por el ministro soviético había sido moderado en relación con otros discursos suyos en los que había desplegado el programa de exigencias de Moscú, pero también existió unanimidad al afirmarse que la política era la misma, no pudiendo apreciarse cambio en ninguno de los puntos tradicionalmente mantenidos por la Unión Soviética. La frase final del editorial que le dedicó el *New York Times* del día 23 de junio, resume la impresión del mundo occidental: "Este programa no sirve a la causa de la paz y no es aceptable por los Estados Unidos".

El discurso de Foster Dulles fué realmente una respuesta al de Molotov, y en él vino a decir el secretario de Estado que su país, y con él todo el Occidente, no podían aceptar la "rendición sin condiciones" que la Unión Soviética pedía.

Por último, Pinay, muy moderado y realista, mantuvo la tesis de que en la hora

presente, cuando las grandes potencias se disponían a dialogar acerca de los grandes problemas que turbaban al mundo, era necesario seguir la táctica de ir "cosa por cosa", disponiéndose a seguir el camino más largo pero más seguro de una progresiva solución de las cuestiones puestas sobre la mesa, en vez de intentar una solución global.

En resumen, puede decirse que la reunión conmemorativa de San Francisco fué poco esperanzadora para Ginebra, ante lo irreconciliable de las posiciones en presencia.

Conferencia de Ginebra.

Las declaraciones hechas en Ginebra por los Cuatro Grandes, en vísperas de abrirse la Conferencia, mantuvieron un tono similar al de los discursos pronunciados en San Francisco: los cuatro insistieron en los puntos de vista conocidos, pero hubo una general abstención polémica, como para expresar de este modo su común deseo de diálogo.

La Conferencia cuatripartita se inició el día 18 de julio con un discurso del secretario general de las Naciones Unidas, Hammarskjöld, en el que éste señaló su opinión sobre los problemas que se iban a tratar. Inmediatamente le siguió el presidente Eisenhower en el uso de la palabra. Destacó la necesidad de unificar Alemania, si bien admitiendo la legitimidad de la pretensión de la Unión Soviética de recibir las adecuadas seguridades. Propugnó la necesidad de vencer toda suerte de barreras artificiales que impidan la libre comunicación entre los dos bloques y, en fin, hizo un llamamiento general en favor de la cooperación internacional en el terreno atómico. Seguidamente, el presidente del Consejo francés, Faure, puso de relieve la importancia de la unificación de Alemania como piedra angular de toda construcción de seguridad europea, y se complació en llamar la atención sobre los avances hechos por la subcomisión del desarme. El primer ministro británico, Eden, desarrolló en su discurso su plan de unificación y desmilitarización de Alemania, siguiendo las líneas de su plan expuesto en la Conferencia de Berlín, cuyo fracaso, señaló, se debió a que una de las potencia asistentes estimó que una Alemania unida y capaz de incorporarse a la alianza atlántica constituiría una amenaza para su seguridad. Para alejar tal temor, Eden propone la conclusión de un pacto posterior a la unificación de Alemania, y en que entrarán a formar las cuatro grandes potencias junto con el unificado país germano. Pacto que sería puesto bajo la superior autoridad de las Naciones Unidas. Por último, haciendo uso de la palabra el mariscal Bulganin, dijo que el problema de la unificación de Alemania no podía ser resuelto en el breve espacio de tiempo de la Conferencia que, por lo demás, no podía entrar a discutir el problema de las democracias populares de la Europa oriental, aliadas de Moscú, ni el de la actividad internacional del comunismo, como habían pretendido especialmente los Estados Unidos.

Al día siguiente, y en reunión preliminar, los cuatro ministros de Asuntos Exteriores llegaron a formular el orden del día de la Conferencia, que quedó establecido del siguiente modo: 1), unificación de Alemania; 2), seguridad europea; 3), desarme, y 4), desarrollo de las relaciones entre Este y Oeste. Como puede verse, se excluyeron los temas referentes al Extremo Oriente, las democracias populares y las actividades internacionales en el orden internacional. Tal acuerdo fué estimado entonces por los observadores como un buen indicio de cooperación cuatripartita.

Al iniciarse la discusión del primer punto, señaló Eden la conveniencia, antes de crear un sistema de seguridad colectiva en Europa, de proceder a poner los medios para reunificar Alemania, incluyéndola después en un pacto a cinco que contuviera todas las garantías reclamadas por la Unión Soviética contra una posible agresión germana. Pero Bulganin expresó seguidamente su oposición a tal proyecto, so pretexto de que la reunificación de Alemania exigía mucho tiempo y pretendiendo que lo que exigía la seguridad colectiva europea era el desmontaje progresivo del sistema

defensivo levantado por los occidentales. Ante todo, Eisenhower y Faure argumentaron, como tantas otras veces, proclamando el carácter defensivo de la alianza atlántica que hacía infundadas las sospechas soviéticas.

Las discusiones del día 20 se concentraron sobre el plan de seguridad colectiva presentado por la delegación soviética. En la primera fase de este plan, que podía comprender varios años, las potencias interesadas no serían obligadas a abandonar las organizaciones militares en las que ya habían entrado a formar parte, pero que no podrían extenderse a otros países. En una segunda fase y a medida que el sistema de seguridad colectiva entraba en vigor, se procedería a un progresivo abandono de las agrupaciones regionales de carácter militar ya establecidas, tales el Pacto Atlántico y el Tratado de Varsovia. Naturalmente, el plan soviético fué objeto de críticas por los representantes occidentales y, en fin, y a propuesta de Eden, se acordó dar instrucciones a los ministros de Asuntos Exteriores para que continuaran las discusiones de este intrincado problema, verdadero nudo gordiano de la Conferencia ginebrina.

Los trabajos de la jornada del 21 tuvieron por objeto el examen del tercer punto del orden del día: el desarme. La propuesta soviética para la reducción de los armamentos clásicos y la prohibición de las armas atómicas, comprende los siguientes puntos: 1) El límite de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, la Unión Soviética y la China debía fijarse entre un millón y medio de hombres; el de las de la Gran Bretaña y Francia en 650.000 hombres, y el de los demás Estados en 150 a 200.000, lo cual deberá ser establecido así en una Conferencia internacional, convocada al efecto. Asimismo, la fijación del límite de las fuerzas armadas de la China deberá acordarse y discutirse con asistencia de China. 2) Una vez que se haya conseguido la reducción de las fuerzas armadas y de los armamentos en un 75 por 100 de lo acordado, se deberá proceder a una prohibición absoluta de las armas atómicas y de hidrógeno. 3) La eliminación de estas armas y su destrucción deberá llevarse a cabo en el curso de la reducción final del último 25 por 100 de los armamentos clásicos y de las fuerzas armadas. Simultáneamente a la iniciación de la aplicación de las medidas para la reducción de los armamentos tradicionales y antes de la entrada en vigor de la prohibición absoluta acordada para las armas atómicas, las cuatro potencias deben comprometerse solemnemente a no hacer uso de las armas nucleares, con la excepción de las necesidades reclamadas por la defensa contra la agresión, previa la decisión del Consejo de Seguridad. 4) Después de la implantación de las primeras medidas de reducción de los armamentos y de la prohibición de las armas atómicas, los Estados en posesión de armas nucleares deberán abstenerse de su experimentación. 5) Se establecerá un efectivo control internacional sobre todas estas medidas. 6) Los jefes de Gobierno darán instrucciones a sus ministros de Asuntos Exteriores para resolver las cuestiones planteadas por la aplicación de este plan. Simultáneamente, el mismo día 21 la delegación soviética presentó a la Conferencia el proyecto de un Tratado de no agresión entre los grupos regionales ya existentes en Europa, por el que se establece que los Estados interesados deberán abstenerse de toda actividad armada hasta el momento en que se establezca el sistema de seguridad colectiva y a consultarse en caso de que exista amenaza para la paz.

En respuesta a este plan soviético, el presidente Eisenhower propuso, como primeras medidas prácticas capaces de mostrar ante el mundo la buena voluntad de las potencias de proceder a un efectivo desarme y a permitir el adecuado control, un completo intercambio de planos militares de toda suerte de instalaciones entre los dos bloques y también que se den las facilidades necesarias para que el territorio de los respectivos países sea objeto de reconocimiento aéreo fotográfico. La delegación británica, por su parte, presentó al día siguiente un memorándum sobre esta misma cuestión, proponiendo la inspección conjunta de zonas militares situadas a lo largo de la línea de separación de los dos bloques.

En el curso del debate del último punto del orden del día, en la jornada del 22, el presidente Eisenhower y el presidente del Consejo francés, Faure, propugnaron la

intensificación en el intercambio de personas e información entre los dos bloques, lo cual, en el presente estado de cosas, equivalía a la formulación de una serie de deseos más o menos utópicos. Como comprobación o demostración de esta afirmación nuestra, en ese mismo día 22 los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos para encontrar la fórmula común que debía recogerse en el comunicado final de la Conferencia, no supieron llegar a un acuerdo.

Esta dificultad sólo pudo ser superada en el curso de una reunión restringida celebrada al día siguiente, y en la que se logró dar forma al "proyecto de orientaciones" en el que se contienen las instrucciones que los jefes de Gobierno dan a sus ministros de Asuntos Exteriores para la reunión que deberá celebrarse en el próximo mes de octubre. Respecto de Alemania se conviene "que la solución del problema alemán y la reunificación de Alemania mediante elecciones libres deberá ser realizada de conformidad con los intereses nacionales del pueblo alemán y con los intereses de la seguridad europea". En relación con la seguridad europea, los ministros reciben instrucciones para que, contando con el debido respeto a los intereses de todas las naciones, trabajen en la elaboración de un sistema de seguridad para toda o parte de Europa que impida el recurso a la fuerza e impida la ayuda a un eventual agresor, limite y controle los armamentos y permita el trazado de una zona entre Oriente y Occidente en la que la dislocación de las fuerzas armadas quede sujeta a un acuerdo recíproco. En cuanto al desarme, los Cuatro Grandes remiten la discusión de las propuestas presentadas en Ginebra a la subcomisión de Londres, al tiempo que proponen que la próxima reunión de esta subcomisión se celebre en Nueva York el 29 de agosto. Y por lo que se refiere a las relaciones entre Este y Oeste todos se declaran dispuestos a favorecer las iniciativas que contribuyan a un mayor intercambio de personas e información. Por último, se acuerda que los cuatro ministros se reúnan en Ginebra en el curso del próximo octubre para iniciar el examen particular de todos estos problemas.

Desde el momento en que quedó concluida la Conferencia de los Cuatro Grandes, se abrió la discusión acerca de lo positivo o negativo de sus resultados. La Conferencia cuatripartita de Ginebra no se proponía la solución de ninguno de los problemas sometidos a discusión. Se trataba de eso, de dialogar acerca de ellos con toda libertad por los máximos representantes de los cuatro Gobiernos. Parece, por consiguiente, que, partiendo de esta base, el éxito o fracaso de la Conferencia ginebrina deberá ser determinado a la luz de la libertad usada y de la buena voluntad manifestada por los jefes de las delegaciones al abordar los problemas en cuestión. En este sentido, se puede asentir a aquellos que consideran esta Conferencia como un tanto positivo en el desarrollo de las actuales relaciones entre Este y Oeste. Otra cosa resulta si se considera la medida en que este encuentro ha hecho avanzar o ha abierto camino para una solución efectiva. Los ministros de Asuntos Exteriores y la subcomisión de Desarme reciben la herencia que los Cuatro Grandes les han querido dejar, y ellos tendrán que enfrentarse con las dificultades que entraña un acuerdo de voluntades partiendo de posiciones que de antemano se confiesan irreconciliables. Una cosa ha quedado claramente establecida en Ginebra: la inevitable interdependencia existente entre los problemas alemán y de la seguridad colectiva europea, lo que complica irremediabilmente ambos.

Lo que esto quiere decir está perfectamente expresado en el resignado desánimo que se traduce del siguiente párrafo de la Declaración del Gobierno federal alemán de 27 de julio: "El Gobierno federal se ve obligado, por otra parte, a comprobar, con doloroso sentimiento, que el foso abierto entre las concepciones de las potencias occidentales y las de la Unión Soviética, en especial en lo que se refiere a la eliminación de la división de Alemania, es aún extremadamente amplio, y que la actitud de la Unión Soviética en esta cuestión no ha permitido hasta ahora contar con ningún progreso respecto a la Conferencia de Berlín."

Viaje del canciller Adenauer a Moscú.

Cuando se reunió la Conferencia ginebrina ya se había producido el segundo hecho de importancia de los dos de más relieve que hay que apuntar en el desarrollo de la política internacional de este tercer trimestre: la invitación soviética dirigida al canciller Adenauer para visitar Moscú. El día 7 de junio, la Embajada de la U. R. S. S. en París remitió a la Embajada federal en la misma capital una Nota del Gobierno soviético conteniendo esta invitación: "Estimando muy deseable el establecimiento de un contacto personal entre los dirigentes de los dos países, el Gobierno soviético se felicitaría de la venida a Moscú, en el más próximo futuro, del canciller Adenauer..... para examinar la cuestión del establecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre la U. R. S. S. y la República federal alemana y de todas las cuestiones con esto relacionadas."

Al día siguiente, el Gobierno de Bonn publicaba una declaración acusando recibo de la invitación y notificando que ésta necesitaba ser estudiada previamente a la aceptación. Tanto los partidos gubernamentales como el social-demócrata, si bien partiendo de posiciones distintas, se manifestaron favorables a la aceptación. En la Alemania oriental los portavoces oficiales se esforzaron en demostrar que la invitación soviética no entrañaba contradicción con la posición mantenida siempre por la Unión Soviética respecto de la cuestión alemana.

El día 30 del mismo junio el Gobierno federal se declaraba dispuesto a discutir el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, comerciales y culturales con la Unión Soviética, y sugería que los problemas que debían ser objeto de examen se precisasen por orden de prioridad en el curso de conversaciones entre los embajadores de ambos países en París. Ya con anterioridad Bonn había manifestado que estas negociaciones germano-soviéticas no deberían iniciarse antes de la Conferencia cuatripartita, saliendo así al paso de cualquier intento soviético dirigido a diferir u obstaculizar las conversaciones de los Cuatro Grandes, condicionándolas, en lo que al problema alemán se refiere, por el contenido y suerte de estas conversaciones bipartitas.

En efecto, concluida ya la Conferencia de Ginebra, el día 3 de agosto el embajador de la U. R. S. S. en París, Vinogradov, entregó al embajador alemán, von Maltzan, una Nota por la que su Gobierno aceptaba las proposiciones de Bonn y establecía el siguiente orden de los asuntos a tratar por el canciller en Moscú: 1), establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países; 2), establecimiento de las relaciones comerciales y conclusión de un tratado de comercio; 3), establecimiento de las relaciones culturales y conclusión de un acuerdo cultural. Igualmente podrían ser objeto de discusión las cuestiones vinculadas al establecimiento de relaciones diplomáticas. Por último, se propone que las negociaciones tengan lugar en Moscú en los últimos días de agosto o primeros de septiembre.

Esta Nota soviética fué bien recibida en Alemania especialmente porque nada en ella parecía relacionar el viaje del canciller y el eventual establecimiento de relaciones entre Bonn y Moscú con un reconocimiento por el Gobierno federal del alemán de Pankow, motivo este que había suscitado los temores del pueblo y de los políticos alemanes.

La respuesta del Gobierno federal lleva fecha 12, y en ella se propone que las negociaciones se inicien el 9 de septiembre. Lo importante de esta respuesta del Gobierno federal consiste en que se precisa que las negociaciones deberán ocuparse también de la reunificación del país y de la liberación de los alemanes retenidos como prisioneros. Una Nota soviética del día 19 de agosto da el acuerdo del Gobierno de la U. R. S. S. a la cuestión de la fecha, pero respecto a la de la reunificación se dice que no se duda que el Gobierno federal conoce ya suficientemente cual es la posición de la Unión Soviética en relación con ese punto, si bien no se cierra

toda posibilidad a un intercambio de puntos de vista sobre el particular, "así como de las otras cuestiones internacionales que afectan a los dos países".

La cuestión de los prisioneros alemanes debía ser planteada por el canciller, porque así lo exigía un deber de elemental lealtad para con su pueblo y de identificación gubernamental con la cuestión que, por evidentes razones humanas, más angustia al pueblo germano. Desde el lado alemán esta cuestión aparecía como una meta a conseguir y que podría jugar el papel de compensación para otorgar a la Unión Soviética el establecimiento de relaciones diplomáticas y de otra índole, que eran del interés de la U. R. S. S. De todas formas, y dados el clima de tensión en que las conversaciones iban a desarrollarse y las evidentes dificultades de la misión a cumplir por el canciller y su numerosa delegación, el Gobierno federal insistió cada vez más, a medida que se acercaba la fecha de partida, en la conveniencia de que el pueblo alemán no se prometiera demasiadas cosas del contacto directo que iban a establecer los representantes alemanes y soviéticos.

Las conversaciones se iniciaron el 9 de septiembre. La primera sesión estuvo principalmente dedicada a una exposición de la posición de ambas partes por los jefes de las delegaciones. El canciller Adenauer comenzó señalando que la incorporación de Alemania a la O. T. A. N. y a la U. E. O. entraña solamente fines defensivos, y pasó luego a examinar la cuestión del establecimiento de relaciones normales entre los dos países, que —dijo el canciller— exigía analizar las causas que producían la actual anormal situación, e inmediatamente penetró en la consideración del problema de los prisioneros para pasar luego al de lo intolerable de la actual división del país. La contestación de Bulganin insistió sobre los conocidos puntos de vista soviéticos sobre el problema alemán, pero silenció en absoluto la cuestión de la liberación de los prisioneros.

En la sesión del día 10 quedaron perfectamente enfrentadas las dos posiciones: Alemania consideraba que no se podía entrar a tratar de la cuestión de la normalización de las relaciones entre los dos países sin encontrar una solución al problema de los alemanes retenidos como prisioneros; la Unión Soviética estimaba lo contrario, y, además, de tratarse de la cuestión de los prisioneros, debería hacerse en presencia de representantes de la Alemania del Este. Este es el punto de partida que condicionó las negociaciones de los días sucesivos, haciendo en algunos momentos verdaderamente penosa la continuación del diálogo. El canciller Adenauer luchó con toda su energía y habilidad para conseguir su objetivo principal; sin embargo, se debe reconocer que los resultados finales de las negociaciones no son dignos de tanto esfuerzo. El comunicado final del día 13 dice haberse llegado a un acuerdo en lo que se refiere al establecimiento de relaciones diplomáticas en los términos contenidos en las cartas intercambiadas por los jefes de las delegaciones. Se considera que esta normalización de relaciones contribuirá a la resolución de todos los problemas pendientes, especialmente del principal: la reunificación. Igualmente se notifica que deberán iniciarse conversaciones con vistas a la normalización de las relaciones comerciales.

El comunicado no habla nada de los prisioneros ni de la reunificación. Se mencionan, por consiguiente, aquellos puntos sobre los que ha habido acuerdo, y que eran precisamente los que constituían los objetivos de Moscú. La repatriación de prisioneros, y aun esto teniendo en cuenta las cifras soviéticas, queda entregada al cumplimiento de una promesa por parte de Bulganin. La cuestión de la reunificación permanece como estaba, y nada permite inducir que las negociaciones germano-soviéticas supongan un solo paso adelante en la cuestión.

El balance es pobre para la Alemania federal y para el canciller. Su regreso a Bonn está rodeado de una atmósfera dramática, que fué puesta aún más de relieve por los familiares de prisioneros alemanes que se aglomeraron, ansiosos, en el aeródromo en el que de nuevo pisó tierra alemana el canciller.