

El Significado de la Distensión

(Discurso del Honorable Helmuth Sonnenfelt
ante la Academia de Guerra Naval de los
Estados Unidos de América).

—oOo—

En la práctica, la distensión ha sido una política activa, basada en duras realidades. Su meta no es un simple y transitorio relajamiento de la tensión internacional, sino la creación de un mutuo interés por mantener la paz.



EL 12 DE MAYO de 1975, dos buques de la Armada de Estados Unidos, la fragata lanzamisiles guiados "Leahy" y el destructor "Tattal", entraron al puerto de Leningrado. Al otro lado del Atlántico, dos destructores soviéticos estaban fondeados en Boston. Las bandas interpretaron temas marciales, hubo intercambio de saludos y tintinear de copas, todo esto acompañado por manifestaciones de buena voluntad; por primera vez después de la guerra las Armadas de los Estados Unidos y la Unión Soviética estaban visitándose.

El proceso político simbolizado por estas visitas ha sido designado con la palabra distensión, que no hace mucho era un término desconocido, empleado únicamente en lenguaje académico. Como todavía no se conoce bien el significado exacto de distensión, se presta para interpretaciones bastante vagas o muy simples y aunque sería una exageración, tal vez, decir que su uso se ha generalizado, ha llegado a convertirse en símbolo de un notable entusiasmo y grandes discusiones.

Literalmente, distensión significa una relajación de tensión. Sin embargo, esta

definición es demasiado simple y estática para describir el complejo conjunto de relaciones que están desarrollándose entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las cuales, por supuesto, han sido la preocupación principal de nuestra política de seguridad nacional por unos 30 años. Si bien desde la Segunda Guerra Mundial, tanto el carácter de dichas relaciones así como el medio ambiente internacional en que se desarrollan han cambiado notablemente, de todos modos seguirá siendo nuestra principal preocupación, en cuanto a política internacional se refiere, pues la Unión Soviética es el único estado más poderoso del mundo junto con nosotros. Su poder sigue creciendo y sus intereses propagándose. Sin lugar a dudas, puede decirse que sólo ahora, en todo el transcurso de la historia, la Rusia soviética está en su fase verdaderamente imperial: últimamente sus fuerzas militares han adquirido alcance intercontinental; su capacidad de ejercer influencia sobre los acontecimientos en áreas remotas es de vigencia relativamente reciente y sólo ahora está adquiriendo el hábito de definir sus intereses desde un punto de vista no solamente continental, sino global. Para nosotros, por lo tanto, el problema es forjar una relación viable con una potencia mundial naciente.

Tal como en gran parte del mundo democrático industrializado, los valores y prioridades de la sociedad americana han experimentado un cambio substancial en los últimos años. Los asuntos internos están causando cada vez más preocupación y se advierte una tendencia a la introspección. Pero no podemos ignorar el complejo desafío de existir codo a codo, en un mundo que se hace cada vez más chico, con una Unión Soviética que sigue creciendo en poder, importancia y alcance. Una de las finalidades principales de nuestra diplomacia y de nuestras políticas de seguridad debe ser garantizar que en estas circunstancias nuestros propios intereses y valores estén resguardados, que el poder sea usado con moderación y las influencias empleadas responsablemente. En eso consiste esencialmente la distensión y por eso mismo deberíamos considerarla como un proceso dinámico de enorme complejidad y no como un simple estado de relajación. Es por eso también que debemos insistir en las po-

líticas básicas que hemos estado manteniendo durante los últimos años.

A pesar de una cierta exageración que las ha vuelto confusas a veces, las políticas relacionadas con la distensión no están basadas en meras ilusiones. Comprendemos perfectamente bien que los valores y objetivos soviéticos en muchas formas son opuestos a los nuestros y probablemente seguirá siendo así. Sabemos que nuestros respectivos sistemas políticos y las filosofías sociales en las cuales éstos se fundamentan son básicamente diferentes, que la historia y la experiencia han moldeado nuestras correspondientes perspectivas de modo que muchas veces son divergentes. Suponemos que Moscú no se abstendrá de tratar de inclinar los acontecimientos y oportunidades internacionales a su favor, especialmente donde encuentre el tipo de debilidad que contribuya a que los riesgos de hacerlo sean mínimos.

No obstante, hemos estado conscientes de que el poder soviético se ha desarrollado irregularmente; sus dirigentes tuvieron que enfrentarse con necesidades, escaseces y dificultades en el campo internacional. No sólo hubo oportunidades en su provecho sino también una gran resistencia a una excesiva influencia soviética. Más aún, se ha hecho evidente que el comunismo internacional y el susodicho "campo socialista" están lejos de ser monolíticos y que ni el sistema político y social soviético, ni la ideología del marximo-leninismo ejercen hoy la especie de magnetismo y atracción que sus partidarios habían esperado y sus oponentes temido.

Así, cuando al comienzo de este decenio aparecieron señales de que los dirigentes de Moscú podían estar interesados en unas relaciones más normales con nosotros y otros países occidentales, se estimó conveniente mantener las aperturas presentadas y emprender un esfuerzo decidido y multifacético para temperar el antagonismo con moderación, el enfrentamiento con negociaciones y los impulsos del poder con los incentivos de la responsabilidad.

La ruta que nos hemos trazado requiere tenacidad de espíritu y constancia de propósitos, así como una visión sobria no sólo de las posibilidades soviéticas sino también de las nuestras. Es un in-

tento de crear un conjunto de incentivos equilibrados para premiar las conductas positivas o de castigos para la beligerancia; con el objetivo de instilar en las mentes de nuestros potenciales adversarios una apreciación acerca de los beneficios de la cooperación en lugar de los desastres del conflicto y aminorar así la amenaza de guerra.

En esta forma, la distensión o "détente" ha sido, en la práctica, una política activa, conducida sobre un amplio frente de eventos y basada en duras realidades. Su meta final no es un relajamiento simple y temporal de la tensión internacional sino la creación de un mutuo interés en la mantención de la paz.

El requisito previo para alcanzar esta meta es una fuerte actitud de defensa. Las fuerzas militares adecuadas y los programas a largo plazo que las sustentan de ninguna manera son incompatibles con la distensión; por el contrario, son básicos para proseguirla con éxito. Los intereses se respetarán cuando no haya dudas de que pueden ser defendidos. La moderación predominará solamente si se sabe que su ausencia puede provocar grandes riesgos.

El segundo requisito previo para mantener con éxito la distensión es el poderío y el vigor de nuestras alianzas. El progreso hacia un conjunto de relaciones más sanas y constructivas con potenciales adversarios no elimina la necesidad de los compromisos mutuos y las acciones de cooperación entre alianzas, pues los intereses y valores fundamentales que compartimos con nuestros amigos y aliados son igualmente importantes para nuestro bienestar en condiciones de distensión como en períodos de agudas y múltiples crisis.

Basándonos en esto, estamos procurando lograr un sistema internacional más estable que no sólo abarque la continuación de relaciones con nuestros aliados tradicionales, sino también la evolución de nuevas relaciones con nuestros adversarios. En resumen, estamos avanzando por tres caminos: primero, mediante el progreso en la limitación de armas; segundo, desarrollando normas para una conducta internacional moderada, y tercero, creando contactos más normales y hábitos de cooperación para nuestro mutuo beneficio.

El esfuerzo más delicado, complejo y ambicioso hacia el control de las armas ha sido el de las negociaciones con la Unión Soviética sobre limitación de armas estratégicas. Esto constituye una prueba esencial:

¿Serán capaces las dos superpotencias nucleares del mundo de traducir su común interés por la autopreservación en acuerdos que aminoren la incertidumbre de una competencia sin límites y la amenaza de guerra nuclear? Se llegó a un resultado en mayo de 1972 cuando ambos países acordaron renunciar al empleo de misiles ofensivos en materia de defensa territorial. Aunque lejos de eliminar todos los peligros en las relaciones militares estratégicas entre Estados Unidos y la Unión Soviética, este tratado logró que ambas partes se enfrentaran con el hecho de que sus pueblos seguirán siendo altamente vulnerables a un ataque con misiles. Para la mentalidad defensiva de los rusos fue un importante paso psicológico el que, en aras de una mayor estabilidad, esta vulnerabilidad haya tenido que ser confirmada por un tratado con su principal competidor. En dicha oportunidad, los soviéticos se comprometieron también a congelar el tamaño numérico de sus programas de misiles ofensivos y aceptaron un acuerdo que les exigiría desmantelar un cierto número de sus misiles más antiguos en el caso de adquirir la cantidad permitida de misiles basados en el mar.

Dado el dinamismo de los programas estratégicos soviéticos y la ausencia, en esa época, de programas nuevos por nuestra parte, este acuerdo provisional de cinco años sobre límites de fuerzas estratégicas fue un primer éxito considerable.

Ahora estamos abocados al segundo paso del proceso SALT, redactando un tratado para poner iguales toques máximos a los misiles ofensivos y, lo que es más importante, a su aspecto cualitativo más potente, los conos de combate de reingreso a la atmósfera. Hay motivos para esperar que estas conversaciones tengan éxito, permitiendo que en los próximos diez años los potenciales de los respectivos programas de fuerzas estratégicas sean calculados con más facilidad, reduciéndose así la incertidumbre en los procesos de decisión. El siguiente paso, más

duro aún, será intentar la reducción de las fuerzas actualmente acordadas, pero sin que ello implique inestabilidad.

Simultáneamente con la regulación de la competencia estratégica estamos negociando sobre reducciones de fuerzas en Europa Central (MBFA). Nuestro objetivo, en este caso, tal como en SALT, es fortalecer la estabilidad militar y aumentar la seguridad. Sin embargo, en comparación con la anterior, ésta es una negociación multilateral en la cual nuestros aliados están directamente implicados. Otras negociaciones tienen que ver con limitaciones en guerra química, técnicas de guerra ambiental y pruebas nucleares, incluyendo las explosiones para fines pacíficos. Por cierto, nunca se había producido con anterioridad un diálogo tan intenso y variado con la Unión Soviética sobre temas de control de armas.

Además de tratar de llegar a acuerdos para poner límites a programas y actividades militares, hemos logrado que la Unión Soviética se interese en ciertas normas generales de conducta, las cuales, de ser aceptadas, pueden servir para reducir más aún los peligros de competencia. Debido a la naturaleza de las relaciones Estados Unidos-Unión Soviética, tales entendimientos no son necesariamente auto-obligatorios ni tampoco pueden estar libres de ambigüedad, dando lugar a comentarios. No obstante, establecen pautas de comparación mediante las cuales pueden evaluarse las conductas y representan los elementos de un orden internacional mucho más acorde con nuestros valores que los preceptos un tanto estériles e ideológicamente teñidos que habían llegado a asociarse con la primitiva noción de "coexistencia pacífica". Es así como los postulados aceptados y rubricados en la reunión cumbre de 1972 dieron mayor relieve a los conceptos de moderación y respeto de intereses.

El acuerdo de 1973 sobre prevención de guerra nuclear estableció el principio de que ésta sólo podía ser descartada si se evitaba toda forma de agresión militar. No aceptamos la proposición de prohibir solamente el uso de armas nucleares mientras no se excluyan otras formas de ataque militar. Por supuesto, el medio más efectivo de impedir la guerra en un mundo en el que los niveles de armas

siguen siendo altos y hay intereses en conflicto es una adecuada capacidad de disuasión militar. Pero eso no le resta valor al hecho de definir los fundamentos de una conducta responsable, incluyendo los procedimientos de consulta en el caso de una crisis.

Este proceso no ha dejado de tener cierta utilidad práctica, como por ejemplo en el Medio Oriente, donde indudablemente deben ser aplicables las normas de conducta acordadas en 1972 y 1973. Como ha señalado el Secretario de Estado, sin embargo, hasta la fecha ha resultado más fácil aplicar las normas de restricción en forma bilateral y a las relaciones Oriente-Occidente en Europa que a crisis y dificultades en otras partes del mundo. Pero la rivalidad y la hostilidad no se pueden "compartimentar" por mucho tiempo como asimismo la cooperación. Las relaciones de distensión deben desplegarse a través de la gama completa de móviles potenciales de crisis o si no ellas serán difíciles de mantener.

El control de armas, las normas de conducta y los procedimientos de consulta son totalmente esenciales para moderar la competencia, reducir la frecuencia e intensidad de la crisis, y dominarlas, si es que se produjeran. Sin embargo, existen además acuerdos bilaterales, más positivos, destinados a incentivar relaciones más constructivas y reducir el abismo entre los pueblos. Un proyecto cooperativo en sí mismo puede ser relativamente insignificante, pero acumulativamente y durante un cierto tiempo, una completa red de acuerdos, proyectos y programas puede producir un gran interés en entablar relaciones más estables, porque ambas partes obtienen beneficios concretos de tales empresas, y no estarán dispuestos a exponerlos con una nueva deterioración de relaciones. Evidentemente sería difícil mantener amplios programas culturales, científicos, tecnológicos—con los apropiados resguardos—sanitarios, espaciales y comerciales, etc., en medio de un estado de constante enfrentamiento y crisis.

Mientras estas políticas se pueden establecer y poner en vigencia con mayor efectividad a través de acuerdos bilaterales, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) es un

esfuerzo multilateral para establecer pautas generales y específicas con miras a un orden más estable y cooperativo en Europa. Si los asuntos restantes fueran resueltos satisfactoriamente, existiría la posibilidad de concluir pronto con esta Conferencia, en la cual hemos estado cooperando muy de cerca con nuestros aliados de la OTAN, y sus cláusulas, laboriosamente redactadas por más de treinta naciones orientales, occidentales y neutrales en aspectos tales como contactos humanos, intercambio de información y muchos otros, serían puestas a prueba en la práctica.

De pasada, acabo de referirme al comercio, que ha provocado una especial polémica en los últimos meses. Históricamente, los lazos comerciales entre las naciones han avanzado a grandes pasos sin considerar mayormente sus relaciones políticas. Sin embargo, al tratar con países autoritarios y cuyo comercio es controlado por el Estado es evidente que se necesita cierta vigilancia. Sería una locura permitir que el comercio siguiera los caprichos del mercado, de nuestra parte, mientras es controlado rígidamente por el lado soviético. Por otra parte hay límites para el uso del comercio como un instrumento de regateo político. Esto quedó gráficamente demostrado en enero cuando los soviéticos se negaron a aceptar las condiciones de la Ley de Comercio como una base para poner en vigencia nuestro Acuerdo.

Es importante poner el asunto comercial en perspectiva. Las relaciones económicas no deben ni deberían considerarse como un flujo de beneficios solamente hacia la Unión Soviética. El Acuerdo Comercial de 1972 tenía por objeto establecer comercio sobre una base ordenada; contenía numerosos acuerdos prácticos destinados a dar protección a las firmas americanas que efectuaron operaciones en la Unión Soviética e impedir un efecto adverso en nuestra economía a causa de importaciones desde la URSS.

Lamentablemente, estas ventajas, que se obtuvieron junto con la concesión mutua de tratamiento tarifario no discriminatorio, están suspendidas ahora, aunque los soviéticos ponen en práctica, de hecho, algunas de las disposiciones del frustrado acuerdo comercial. El que nuestro gobierno no pueda usar el Banco de Ex-

portaciones-Importaciones y sus instalaciones en el comercio con la Unión Soviética nos priva de un instrumento para controlar el flujo de créditos a la URSS; más aún, tenemos muy poca base para desarrollar algún entendimiento en política de créditos con nuestros amigos y aliados, muchos de los cuales tienen amplios y generosos acuerdos de crédito con la Unión Soviética.

En resumen, el efecto de nuestra legislación comercial actual ha sido negar a nuestro gobierno los medios para llevar a cabo una estrategia coherente en sus relaciones económicas con la URSS e integrar las relaciones comerciales con nuestras políticas globales. Es evidente que no se están cumpliendo los propósitos de las disposiciones de la Ley de Comercio sobre comercio Oriente-Occidente mientras la emigración desde la URSS ha declinado bruscamente. Nuestra comunidad comercial ha quedado en grave desventaja en comparación con las oportunidades ofrecidas a las firmas extranjeras. El Presidente está dispuesto a procurar una legislación reparadora de modo que el comercio con la Unión Soviética pueda efectuarse en una forma ordenada y mutuamente ventajosa y pueda desempeñar un papel adecuado en un amplio conjunto de políticas hacia ese país.

El juego diplomático se parece más al ajedrez que al póker. Hay que tener en mente todas las piezas del tablero y al mismo tiempo la psicología del otro jugador. La mano del oponente rara vez está oculta, aunque su intención puede ser incierta. El éxito no depende de la suerte y es arriesgado "blufear".

Sin embargo, en un importante aspecto la diplomacia no se parece ni al ajedrez ni al póker. No es necesariamente un juego de cero suma. Ambos lados pueden perder o ganar al mismo tiempo. Además, cuando la jugada final puede ser la guerra nuclear, ninguna de las dos partes puede permitirse llevar el juego a su término.

Dada esta realidad, nuestra estrategia objetiva total ha sido mantener una relación en la cual no surja alguna situación final de esa naturaleza. El medio para lograr este fin es crear una pauta de conducta responsable y una estructura aglutinante de acuerdos y entendimien-

tos con la Unión Soviética, reforzada por incentivos para alentar una conducta responsable y sanciones para impedir los enfrentamientos. Hace sólo unas pocas semanas tuvimos otra rueda de conversaciones sobre los Incidentes del Acuerdo del Mar —un tema de evidente interés para la Armada—. Ambas partes reconocieron que este acuerdo ha ayudado a reducir peligrosos encuentros sobre alta mar que sólo hace unos pocos años estaban creando graves riesgos. Esta puede ser una conquista modesta e imperfecta todavía, pero ilustra un punto básico. Se ha producido no como resultado de la buena voluntad, ya sea de nuestra parte o de nuestros adversarios, sino como la consecuencia de una sobria prosecución de intereses. Este es y debe ser nuestro propósito.

Ultimamente, una serie de acontecimientos espectaculares han puesto de relieve lo útil que es un potencial militar flexible en una era de distensión. El 12 de mayo, después de otras tentativas que de nada sirvieron, fuerzas navales y de la Infantería de Marina de EE.UU. participaron en el rescate del buque mercante estadounidense "Mayagüez" y su tripulación mientras defendían el antiguo principio de libertad de alta mar. Ese

mismo día fue cuando nuestros buques entraron en el puerto de Leningrado en una primera visita de ese tipo después de tres décadas. El 5 de junio el buque insignia de la Sexta Flota, crucero "Little Rock", ocupaba un lugar de honor en la flotilla que abrió el Canal de Suez.

Cada uno de estos acontecimientos ilustra, a su manera, la constante importancia del poder marítimo en el último cuarto del siglo XX. Demuestra también que las fuerzas armadas americanas siguen participando en la conducción de la política nacional.

Puedo asegurarles que para las fuerzas armadas de hoy día, distensión no significará relajamiento sino trabajo apremiante. En esta época tan compleja, el bienestar de nuestra nación depende más que nunca de los conocimientos profesionales, el juicio, la vigilancia, la discreción y en caso necesario, del valor de nuestros líderes militares. Espero que las tareas que tendrán que realizar más adelante sean de paz. Pueden estar seguros, sin embargo, que estas tareas serán tan fatigosas como las de guerra y no menos satisfactorias, profesionalmente hablando.

Extractado de "Naval War College Review".

