

# LOS ACUERDOS CONTRACTUALES Y LA DEFENSA DE EUROPA

## I

Los Tratados de paz, como cualesquiera otros Tratados internacionales, reflejan las relaciones de poder existentes entre los Estados. El Convenio entre Alemania occidental y los Aliados occidentales (los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia), firmado el 27 de mayo de 1952, no es una excepción a esta regla. El Convenio admite a la Alemania occidental como miembro en situación de paridad en la Comunidad de la Europa libre. Señala la rehabilitación de Alemania como gran Potencia europea.

El ascenso de Alemania, desde la consumación de la derrota del Tercer Reich en 1945 a la posición de potencia principal en Europa, ha sido fabuloso. La historia de la postguerra de Alemania comienza con la Ordenanza 1067 del Estado Mayor Combinado, promulgada en julio de 1945. Dicha Ordenanza se proponía llenar el vacío que se había originado como consecuencia del derrumbamiento total del Gobierno nacional; separar las cabras de las ovejas; depurar la sociedad alemana de miembros «activos» del partido nazi, y crear la estructura formal de un Gobierno democrático en la vida política.

Ni el Acuerdo de Potsdam sobre Alemania, concluido por los Tres Grandes en 1945, ni la Ordenanza 1067, proyectaron la creación de un Estado alemán occidental. El establecimiento del Estado alemán occidental, segundo hito principal en el camino hacia la restauración de la soberanía alemana, señaló el final del Gobierno militar directo en las tres zonas occidentales de Alemania. Fué el punto culminante de una tendencia en la política occidental, que ciertamente nadie hubiera previsto cuando las tropas norteamericanas invadieron y ocuparon Alemania, y que

bien puede decirse comenzó con el discurso que pronunció el secretario de Estado, Byrnes, en Stuttgart, en septiembre de 1946. El tercer hito se alcanzó el 8 de abril de 1949, cuando los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia promulgaron el Estatuto de Ocupación, que limitó desde entonces la intervención directa de los aliados en los asuntos de la Alemania occidental. Se daba por descontado que el siguiente paso habría de ser el reconocimiento formal del *status* de igualdad de la Alemania occidental. No pocas de las principales cláusulas del Convenio de 27 de mayo de 1952 constaban ya, implícitamente, en el Estatuto de Ocupación de 1949. Por otro lado, el Convenio puede ser considerado como el reconocimiento formal por las Partes contratantes de que el equilibrio de poderes había sufrido un cambio profundo en Europa.

El factor estratégico gravitó fundamentalmente, no sólo en las consideraciones que movieron a los aliados occidentales a revisar su actitud respecto a la Alemania occidental y al problema alemán en general, sino también en el propio texto de los Acuerdos contractuales firmados por las tres Potencias aliadas y la Alemania occidental. Más significativo es todavía el hecho de que aquéllos formen parte de un todo que incluye el Tratado sobre la Comunidad del Carbón y del Acero de 18 de abril de 1951, el Tratado sobre la Comunidad de Defensa Europea firmado en París el 27 de mayo de 1952 y la Declaración de las Tres Potencias publicada el 27 de mayo, en la que se subraya la reciprocidad de la Comunidad Europea de Defensa Europea y de la N. A. T. O., y se garantiza la integridad de la Comunidad Europea de Defensa, especialmente en lo que atañe a las «responsabilidades particulares [de las Tres Potencias] en Alemania». Solamente a la luz de este más amplio contexto pueden valorarse los Acuerdos contractuales y comprenderse su significado político concreto. El texto del resumen oficial de los Acuerdos contractuales expone, con encomiable franqueza, el significado de la transacción. Antes de entrar en un análisis detallado, capítulo por capítulo, de cada una de sus cláusulas, comienza con esta escueta declaración:

«Considerando los Acuerdos contractuales en su conjunto, no debe olvidarse que han tenido que hacer frente a una situación sin precedentes.

»En primer lugar, en tanto no se llegue a un acuerdo entre las tres Potencias y la Unión Soviética, la unidad de Alemania no puede realizarse, ni tampoco resolverse el problema alemán. De aquí que el problema

que se plantea sea el de conceder a la República federal autoridad plena sobre sus asuntos exteriores e internos, al tiempo que se conservan los medios de negociar la unidad de Alemania, y se mantienen los derechos de las tres Potencias en Berlín...

»En segundo lugar, la necesidad de estacionar en tiempos de paz, y con fines defensivos, un numeroso contingente de tropas en un país extranjero, ha creado una situación anormal. La presencia en Alemania de tropas de las tres Potencias es vital para su defensa...

»No ha de olvidarse que el envío de estas tropas al extranjero impone una carga militar y financiera muy pesada a las Potencias occidentales, que situaron importantes fuerzas terrestres y aéreas en este teatro. Para cumplir su papel, estas fuerzas han de ser eficientes. Deben ser equipadas para el entrenamiento, provistas de líneas de comunicación, y han de satisfacerse sus necesidades militares esenciales...

Además, deben tener asegurada la indispensable libertad de acción llegado el momento. De lo contrario, Alemania no puede ser defendida, y estas tropas estarían expuestas a riesgos innecesarios y totalmente inaceptables para sus Gobiernos. El problema ha sido, por tanto, conciliar los derechos de la República federal y de sus ciudadanos con las legítimas exigencias operativas de las fuerzas extranjeras de defensa.

»En tercer lugar, dada la imposibilidad de concluir por ahora un Tratado de paz general, los Acuerdos dan el paso sin precedentes de liquidar la guerra y los controles del régimen de ocupación antes de concluir un acuerdo final de paz.»

El texto del Convenio ocupa 324 páginas de apretada escritura. Sin embargo, algunas de las cláusulas más importantes no están contenidas en el Convenio, sino que se hallan detalladas en una serie de cartas cambiadas entre las Partes contratantes. El Convenio mismo puede considerarse compuesto de dos partes: la primera, se refiere al pasado, y la segunda, al futuro. La primera, o parte histórica, se refiere primordialmente a la continuación de la validez de la legislación aliada y de los acuerdos internacionales concertados por las autoridades aliadas en interés de sus zonas respectivas «y de los actos realizados por ellos dentro de Alemania». Las cláusulas de este tipo incluyen: la custodia de criminales de guerra, la desconcentración y descartelización, especialmente la descartelización del carbón, hierro y acero, de las industrias filmicas, de la *I. G. Farben Industries*, de la *Grossbanken*, y la restitución de propiedades a las víctimas de la persecución nazi. En esta primera parte es donde encontramos el reconocimiento formal de los remanentes de las cargas y castigos impuestos a Alemania por los vencedores. Es en estas

cláusulas donde los Acuerdos contractuales llevan la impronta de una paz impuesta por el vencedor. Ratifican los actos unilaterales de las Potencias occidentales de ocupación, e introducen en el Convenio la esencia, mermada, del intento que creó la Ordenanza 1067.

La segunda parte del Convenio, la que trata del futuro, se ocupa, en primer lugar, de las «consideraciones estratégicas especiales» y de la integración de los recursos estratégicos y económicos de Alemania dentro del sistema de defensa occidental. El resumen del Convenio sobre los Derechos y Obligaciones de las Fuerzas Extranjeras y de sus miembros en la República federal, recalca la similitud del Convenio que regula el *status* de las fuerzas extranjeras estacionadas en territorio de la República federal con los acuerdos intergubernamentales redactados con el fin de regular las actividades de las fuerzas aéreas de los Estados Unidos en Gran Bretaña, y el estacionamiento de fuerzas de un miembro de la N. A. T. O. en territorio de otro miembro. Es esta parte también la que establece la relación de la República Federal con la Comunidad Europea de Defensa, y específicamente recalca la correspondencia entre el Convenio y el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. Finalmente, el Convenio estipula la obligación de la República Federal Alemana de contribuir continuamente a la defensa occidental con 551 millones de marcos durante cada uno de los seis primeros meses después de finalizar la ocupación, y 319 millones de marcos por mes durante los tres siguientes. Después de esta fecha, la contribución monetaria de Alemania para la defensa, incluyendo el mantenimiento de las fuerzas aliadas en Alemania, será fijada por negociación con la N. A. T. O.

Tal vez el rasgo más importante del contrato alemán esté contenido en los acuerdos técnicos relativos al rearme de Alemania. Alguno de éstos fueron incorporados a los Acuerdos Contractuales; otros, están contenidos en compromisos unilaterales firmados por Konrad Adenauer, primer ministro de Alemania. Alemania será autorizada a fabricar tanques y artillería de cualquier calibre, así como armas ligeras. Se permite a la República de Bonn las investigaciones atómicas con fines civiles. Fabricará explosivos, espoletas y proyectiles dirigidos. Se le prohíbe a Alemania la construcción de aviones militares y civiles, proyectiles dirigibles a larga distancia, armas atómicas y biológicas, y sólo podrá construir unidades navales ligeras.

Estas prohibiciones no fueron basadas en explícitas alusiones a los

antecedentes históricos agresivos de Alemania. Los redactores de los Acuerdos se cuidaron bien de quitar la espina de la desconfianza conectando las limitaciones impuestas a Alemania con los artículos 106 y 107 del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. Estos artículos especifican que ciertas áreas de la Comunidad Europea serán consideradas «amenazadas estratégicamente», prohibiéndose, en consecuencia, la fabricación de ciertas armas en estas áreas. Estas estipulaciones representaban una salvaguardia en caso de guerra contra la posibilidad de que la Unión Soviética invadiera dichas áreas y se apoderara de fábricas de armamento pesado o científicamente avanzado. Debemos señalar, sin embargo, que ninguna otra región de la Zona Europea de Defensa, a excepción de Alemania, es considerada «estratégicamente amenazada».

## II

Alegan los críticos de los Acuerdos Contractuales, aquí y en el extranjero, que con ellos se ponen en manos de los alemanes armas y los instrumentos necesarios para fabricarlas, lo que constituye el verdadero cambio en el *status* de Alemania, y que el Tratado sobre un Ejército europeo convierte a la República Federal Alemana en una especie de aliado cautivo de las potencias occidentales. Verdaderamente, es en este debate donde coincide la oposición, tanto dentro como fuera de Alemania.

El carácter de provisionalidad e improvisación impregna los Acuerdos Contractuales en la misma medida que lo está el Estatuto de Ocupación. Los Acuerdos Contractuales no pudieron ni establecieron un *status* definido para Berlín y el Sarre. No llegaron, ni podían llegar, a plantearse el problema de la unificación alemana ni el *status* de una Alemania unida. Los Acuerdos Contractuales contienen un reconocimiento explícito de su naturaleza provisional. Una cláusula especial de revisión estipula que los términos de los convenios serán examinados «a petición de cualquiera de los cuatro Estados en el caso de la unificación alemana, creación de una Federación Europea o cualquier otro acontecimiento reconocido como de significación fundamental por los cuatro Estados conjuntamente».

Los Convenios y Acuerdos Contractuales fueron signados por los representantes de las Partes contratantes y presentados para su ratificación

a los respectivos Parlamentos. La ratificación será objeto, inevitablemente, de violenta oposición.

En Francia era difícil de esperar que el proyecto fuera acogido con entusiasmo popular. Para los franceses, el Tratado alemán, así como el Tratado de la Comunidad de Defensa, son males menores. A Francia se le presentó la siguiente alternativa: un arreglo bilateral norteamericano-alemán o un convenio general que integrase, en régimen de igualdad, el poder militar y económico de Alemania en la defensa occidental. De este modo, tanto los Acuerdos Contractuales como el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa son para Francia un medio de protección, lo mismo contra el resurgimiento del militarismo alemán como contra la agresión soviética. El dilema de los dirigentes franceses es que la mayoría de sus compatriotas —tal vez ellos inclusive— están inclinados a juzgar el peligro anterior, real y apremiante, mientras no llegan a persuadirse de su creencia en este último. Y, efectivamente, desde el punto de vista francés, los Acuerdos Contractuales y el ejército europeo no resolvieron ninguno de los dos problemas: ni el alemán ni el europeo. Indudablemente han hecho completamente imposible un acuerdo con la Unión Soviética, al menos de momento.

Aunque los temores británicos procedan de consideraciones distintas de las de los franceses, también ellos expresan una profunda aprensión. Para la Gran Bretaña, la restauración gradual del poder competidor de la industria alemana y los crecientes compromisos que asumió en el Continente representan una grave restricción en la tradicional libertad de acción británica. Además, Francia y Gran Bretaña están tan extendidas fuera de la Europa continental, que no pueden desempeñar el papel que les corresponde en la N. A. T. O. y en la Comunidad Europea de Defensa en las circunstancias actuales y con los recursos con que disponen. La dispersión del poder británico y del francés, minados por la disminución de recursos, aumenta la relativa importancia de Alemania —y hasta cierto punto la de Italia— en el Continente europeo. Walter Lippman, tal vez el mayor defensor de la «neutralización» de Alemania, acogió la firma de los Acuerdos Contractuales con la siguiente advertencia:

«Con el más poderoso ejército y la economía más fuerte de la Europa occidental, los alemanes se verían obligados, por los Acuerdos que acaban de firmar, a no utilizar —sin el consentimiento unánime de sus aliados— su poder e influencia en pro de los intereses alemanes de unifica-

ción, revisión territorial y relaciones económicas con Asia. Todo esto atribuye a la nación alemana un afán de abnegación en beneficio de los demás, con el que no sería prudente contar. Menos arriesgado es suponer que cualquier Gobierno alemán será derribado si no utiliza el poder e influencia alemanes para fines nacionales.

»Es por esto por lo que los socialistas alemanes son tan nacionalistas. Comprenden que cualquier Gobierno alemán que recupere el Poder tiene que ser nacionalista, ya que Alemania está dividida y desmembrada. Los social-demócratas esperan ser los que controlen el poder nacional de la nación alemana antes que los más viejos nacionalistas y antiguos nazis.»

Ha de admitirse que esta clase de argumentos, que en muchas y diversas facetas coinciden con los debates de la ratificación, tienen considerable lógica de su parte, siempre que se le concedan los supuestos básicos. Estos supuestos básicos, ¿pueden ser apoyados por el análisis del problema alemán con la perspectiva del problema mundial, mejor que desde las limitadas perspectivas del aislacionismo británico y francés?

### III

La división de Alemania, acordada en 1945 por los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y la Unión Soviética, convirtió en inevitable punto de fricción entre los cuatro aliados la unificación de Alemania, en cuanto éstos rompieran entre sí sus relaciones. La política al desnudo de los Estados Unidos en Europa es mantener la Alemania occidental del lado del Oeste y asegurarse, en el caso de su unificación, de que el rabo Este soviético-alemán no sacuda al perro Occidente democrático-alemán.

El por qué no se puede dejar a la Alemania occidental que vacile en tierra de nadie entre los países de la N. A. T. O. y el Bloque soviético, ha sido explicado vigorosamente en el informe conmemorativo del primer año del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa: Alemania está poblada por «casi cincuenta millones de habitantes industriales y expertos... produce la mitad de la totalidad del acero de todo el resto de Europa occidental» y es «el centro geográfico de Europa». Con «la Alemania occidental en nuestra órbita» podemos defender a Europa desde el Báltico hasta los Alpes, ya que «la profundidad en la de-

fensa es siempre un elemento deseable: en la restringida área de la Europa occidental es preceptiva». Uno se pregunta qué otro argumento tendría más fuerza para mantener a la Alemania occidental firmemente alistada en nuestra líneas y para «integrar» cincuenta millones de alemanes ricos en acero, pericia y geografía estratégica, en la defensa de Occidente. El hecho es que este argumento no ha sido aprobado por unos cuantos partidos locales de importancia, incluyendo «Nye» Bevan de Gran Bretaña, los socialistas franceses y, cómo no, esos que se llaman a sí mismos guardianes de la paz, los comunistas. Podemos ignorar tranquilamente las objeciones comunistas: es una buena regla *general* hacer lo que los comunistas dicen que no hagamos. Sin embargo, no podemos ignorar la crítica formal de los que declaran estar a nuestro lado y, sin embargo, recusan algunas políticas que nosotros perseguimos. Esta crítica tiene ciertas variantes, que pueden resumirse como siguen: Si se les otorgase a los alemanes occidentales un *status* soberano y se les permitiese rearmarse, *a)* atacarían a sus vecinos occidentales, principalmente a Francia, o *b)* empujarían al Occidente a la guerra contra los soviets, a fin de liberar la Alemania oriental y los territorios orientales de los que se posesionó Polonia, o *c)* negociando con Stalin al estilo del pacto germano-soviético de 1939, llegarían a un acuerdo con los soviets, a costa de Polonia, y entonces atacarían al Occidente. Los aliados europeos de Norteamérica, que se dice temen una u otra de estas posibilidades, hacen responsables a los Estados Unidos de resucitar a Alemania, la agresora a través de los tiempos; y por esto forman parte de la procesión de la N. A. T. O.

Los críticos proponen algunas soluciones. Una es que se prosiga con los preparativos de la defensa europea, reduciendo la participación alemana a contribuciones económicas y no militares. Otra, es unir la Alemania occidental y la oriental y declarar a la Alemania unida un Estado neutral, separando la «órbita» de la N. A. T. O. del Bloque soviético. Esta última solución obviamente requiere entenderse de alguna forma con los rusos. Por esto las potencias occidentales han de estar preparadas a negociar y retirar sus fuerzas militares de Alemania en el momento en que lo haga el ejército rojo. Una vez llevada a cabo esta treta, los alemanes separarán al Occidente de los rusos, y los rusos y las potencias occidentales tendrán los mismos intereses: tratar de no rozarse, con-

servar el amortiguador alemán y ver de que los alemanes no vuelvan jamás a desarrollar iniciativa propia alguna.

Estas críticas y soluciones sugeridas no son de ninguna manera completamente infundadas. La historia de Alemania, en particular, y la diplomacia europea, en general, parecen apoyar las críticas al modo de ver el problema alemán por Eisenhower. Sin embargo, el argumento contra la inclusión de la Alemania occidental en la Fuerza Europea de Defensa tiene algunos pequeños fallos: los supuestos básicos. El primero de ellos es que nada ha variado en la posición de Alemania en la política mundial. Y si nada varió, entonces la agresión alemana o el chantaje diplomático en gran escala ha de considerarse como posibilidad seria. Sin embargo, algunas cosas *han* cambiado: los alemanes fueron vencidos decisivamente en dos guerras, y su poderío, en un futuro previsible, ha quedado achicado en comparación con la fuerza titánica de los Estados Unidos y de la Unión Soviética. Puede que algunos alemanes sigan declamando sobre el resurgimiento de Alemania como potencia mundial, y que esto complazca a algunos de sus humillados compatriotas. La masa del pueblo alemán, sus expertos militares más competentes y respetados inclusive, abrigan todavía grandes esperanzas sobre el papel de Alemania en Europa y en el mundo. Pero lo último que harían en relación a ello es guerrear solos contra el lobo, o confiarse a una alianza con los rusos. Saben que en la balanza de la política mundial ha disminuído con finalidad considerable la importancia no sólo de Alemania, sino también de Europa. Esta es la mayor garantía contra la acometividad alemana, de mucha más fuerza que su «democratización», y aunque esto último sea sólo para el bien político y moral, no es en sí mismo garantía ninguna contra el nacionalismo extremista y las aspiraciones bélicas.

El segundo supuesto —falso— es el relativo a la naturaleza del conflicto soviético-estadounidense. Dicho conflicto no surgió por la división de Alemania, ni porque ninguna de las partes acepte que la otra quede al margen de la ganancia en la unificación alemana. El conflicto soviético-estadounidense es universal. Los soviets aspiran a la destrucción del mundo libre. Este hecho se manifestó en innumerables declaraciones soviéticas, sin contar las ocasionales y sombrías referencias de Stalin sobre la «coexistencia», y se hace patente, mucho más expresivamente todavía, en la larga cadena de hazañas soviéticas en forma de guerras saté-

lites, golpes de Estado, subversiones y espionajes. Alemania es *un* objetivo en la estrategia global soviética. Tal vez el más importante, *hic et nunc*. Sin embargo, no es más que *un* objetivo en un avance hacia una meta final: el dominio del mundo. Si esto no fuera así, entonces un acuerdo sobre Alemania podría ser «negociado»; entonces, también, la N. A. T. O. y la defensa de Europa occidental podría ser cancelada y cada cual marchar a su casa.

Si las potencias occidentales están preparadas a cancelar la N. A. T. O. y la incipiente estructura de la Europa occidental unida, entonces los soviets también estarán preparados a negociar cuando sea, en donde sea y lo que sea. Porque es condición indispensable para la expansión soviética que sea abrogada la unificación de la Europa occidental. Esta condición, en lo que atañe a los soviets, puede ser satisfecha plenamente con una concesión por parte del Occidente: la retirada de la «fuerte y no interrumpida cadena en Centroeuropa, del Báltico a los Alpes», como denomina Eisenhower al perímetro de defensa europea, del eslabón central: Alemania occidental. La «neutralización» de una Alemania unida satisfaría las esperanzas soviéticas tanto o más que la renuncia por parte de Occidente a la contribución militar de Alemania occidental a la unión defensiva. Porque echaría a pique la estructura estratégica occidental, y al mismo tiempo ofrecería a los soviets ilimitadas oportunidades de experimentar en la Alemania neutral las tácticas que dieron satisfactorios resultados en Checoslovaquia y China.

Una vez descartados, por falsos y perniciosos, estos dos supuestos, el referente a Alemania y el referente a la naturaleza del conflicto mundial, del que Alemania no es más que un eslabón, se pueden despreciar la mayoría de las otras objeciones a la inclusión de Alemania en la organización occidental.

Los Estados Unidos no deben ser impacientes con las inquietudes francesas. Las produce el tangente recuerdo de la derrota. Sin embargo, los Estados Unidos no necesitan perder el sentido de la perspectiva y realzar la inseguridad francesa vacilando en su acercamiento a la mejor solución para ambos, franceses y estadounidenses. La diplomacia de los Estados Unidos debe ser tolerante con los comprensibles temores de ciertos hombres de negocios y dirigentes laborales británicos que temen la competencia de la industria alemana en los mercados del mundo más que la amenaza de agresión alemana en Europa. Los problemas económicos bri-

tánicos y el problema de cómo defender mejor al Occidente, incluyendo Gran Bretaña, contra la amenaza militar de los soviets, están relacionados; no son idénticos. Los problemas económicos de Gran Bretaña o de cualquier otro país europeo no pueden resolverse «manteniendo a raya» la productibilidad, pericia militar y propia estimación alemanas. Nadie se alegra en Europa del rearme de Alemania, ni del de otros países occidentales, por lo que representa en sí mismo. Ningún hombre que esté en sus cabales lo haría. Pero los americanos y los europeos han aprendido a aceptar los hechos de la vida estratégica. Han aprendido que nada bueno se consigue del apaciguamiento de los agresores, y el apaciguamiento es apaciguamiento como quiera que se le llame.

ROBERT STRAUSS-HUPÉ.

Estados Unidos, junio de 1952.

