

año fiscal de 1945, último año de guerra, disminuyó a la cifra de 44,7 billones durante el año fiscal de 1946, y a 13,1 billones durante el año fiscal de 1947.<sup>70</sup> Además, con la elección de un Congreso republicano preocupado por la economía en noviembre de 1946, no había muchas chances de revertir esta tendencia.<sup>71</sup> La Doctrina Truman implicaba un compromiso abierto de resistencia al expansionismo soviético, por lo tanto, en un momento en el cual los medios para hacerlo habían desaparecido casi por completo.

Esta deficiencia obvia dejó en claro que se requeriría algo más que "paciencia y firmeza": o bien los medios deberían expandirse para adecuarse a los intereses —perspectiva improbable, dadas las circunstancias políticas y económicas del momento—\* o, más probable, los intereses tendrían que reducirse para adecuarse así a los medios. Esto último es lo que en realidad se produjo durante la primavera de 1947: ese período fue significativo, no como un lapso en el que Estados Unidos adquirió nuevos compromisos, sino más bien como punto de partida de la diferenciación de los compromisos que ya había contraído. La cruda realidad de medios limitados forzó una vez más —como ya había ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial— a establecer la distinción entre intereses vitales e intereses periféricos. Pero esa tarea no sólo requería un simple conjunto de actitudes, que es a lo que se había reducido la consigna de "paciencia y firmeza", sino una estrategia basada, como todas las estrategias exitosas, en el cálculo de la relación existente entre recursos y objetivos. Fue dentro de este contexto que empezó a desarrollarse el concepto de "contención", y con él la carrera de su principal arquitecto, George F. Kennan.

## Capítulo II

### *George F. Kennan y la estrategia de la contención*

La abrupta transición de Kennan entre ser diplomático de carrera y estratega de la Guerra Fría se convirtió en algo más que un mero "encumbramiento ultrajante del proceso telegráfico".<sup>1</sup> En el momento en el que su "telegrama largo" le había ganado la reputación de ser el mayor experto soviético dentro del gobierno, ya estaba presente en su escritura y en su pensamiento cierta profundidad referida a la visión estratégica —la capacidad de observar las relaciones existentes entre objetivos y capacidades, aspiraciones e intereses, prioridades a corto y a largo plazo— rara vez observable en las desgastadas burocracias. Uno sospecha que fue esta cualidad la que hizo que el secretario naval James V. Forrestal, hombre de preocupaciones similares, lo considerara como el "delegado ideal para los asuntos exteriores" dentro del recién creado National War College de Washington, primera institución de la nación dedicada al estudio de asuntos político-militares de alto nivel. A su vez, el éxito que Kennan tuvo allí atrajo la atención de George C. Marshall, quien, al convertirse en secretario de Estado a principios de 1947, decidió impartir mayor coherencia a la diplomacia norteamericana por medio de la organización de un "plantel de planeamiento político", encargado de "formular y desarrollar... programas a largo plazo para el logro de los objetivos de política exterior de Estados Unidos". En mayo de ese año, Kennan dejó el colegio de guerra para convertirse en el primer director de ese plantel.<sup>2</sup> Su posición en Washington era, en ese momento, única: sólo él entre todos los funcionarios más importantes combinaba el conocimiento y la experiencia en asuntos soviéticos, la experiencia de lo que más tarde sería designado como estudios de "seguridad nacional" y una posición de responsabilidad desde la cual le resultaba posible hacer recomendaciones para la acción.

En el verano de 1947, Kennan inadvertidamente agregó fama o notoriedad a esa lista, dependiendo de cuál sea el punto de vista, con la publicación en *Foreign Affairs* de "The Sources of Soviet Conduct", el artículo que introdujo en el mundo el término "contención".<sup>3</sup> Atribuido a "Mr. X" para preservar el anonimato de Kennan, el ensayo no obstante fue rápidamente víctima del entusiasmo perio-

\* Esa opción sería emprendida, no obstante, en 1950. Ver Capítulo Cuatro.

dístico de Arthur Krock, quien reveló su autoría y le impartió así un cierto carácter de pronunciamiento de la política oficial. Esta revelación, a su vez, provocó el celo crítico de Walter Lipmann, quien diseccionó este artículo en otra serie que excedía con mucho la extensión del original.<sup>4</sup> El resultado fue una confusión que se ha mantenido desde entonces. Como Kennan nunca pretendió que el artículo "X" fuera una expresión abarcativa de la estrategia nacional, su pieza sólo reflejaba imperfectamente sus ideas acerca del tema. Lo que es más, el descuido en el bosquejo había producido fragmentos que parecían en abierta contradicción con lo que Kennan había estado defendiendo dentro del gobierno, a tal punto que en ciertos casos parecía estar más de acuerdo con la crítica de Lipmann que con su propio artículo. Y el status oficial de Kennan impedía un esclarecimiento público de sus opiniones, que tendría que esperar hasta que sus memorias fueran publicadas veinte años más tarde.<sup>5</sup>

Como consecuencia, se ha desarrollado una cierta industria entre los estudiosos de la Guerra Fría, dedicados a elucidar "qué era lo que Kennan realmente quiso decir".<sup>6</sup> Toda esta atención da cuenta de la importancia y de la elusividad de Kennan, pues, aunque su rol no fue decisivo en la conformación de la visión del mundo de la administración Truman, sus ideas, más que las de ningún otro, proporcionaron la materia intelectual sobre la que se basó esa visión. Tal como lo expresara Henry Kissinger años más tarde, "George Kennan estuvo tan cerca de ser el autor de la diplomacia de su época como cualquier diplomático de nuestra historia".<sup>7</sup>

Lo que sigue es un intento de reconstruir esa doctrina, basado no solamente en el artículo "X" o en otros raros pronunciamientos de Kennan editados a fines de la década de 1940, sino también en los estudios del Policy Planning Staff producidos bajo su dirección, en las conferencias registradas y no registradas que siguió pronunciando en el National War College y en otras reparticiones gubernamentales después de asumir sus responsabilidades en el Departamento de Estado, y en sus propias notas, memorandums y comentarios extemporáneos registrados. Los artículos siguientes serán dedicados a examinar el grado en el que la administración Truman implementó verdaderamente esa estrategia, y el grado en el que las administraciones subsiguientes la modificaron durante los años siguientes.

## I

Todas las definiciones del interés nacional en los asuntos internacionales tienden a la suavidad y a lo irrecusable: todas parecen caer, de una u otra forma, en la necesidad de crear un entorno internacional que conduzca a la supervivencia y la prosperidad de las insti-

tuciones domésticas de la nación. Por cierto que la definición que Kennan consignó en el verano de 1948 no se apartaba de este esquema. "Los objetivos fundamentales de nuestra política exterior", afirmó, "deben ser siempre":

1. Proteger la seguridad de la nación, es decir, la permanente capacidad de este país de proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencias serias, o amenazas de interferencia, por parte de poderes foráneos, y
2. Procurar el bienestar de su pueblo, promoviendo un orden mundial en el cual esta nación pueda hacer una máxima contribución al desarrollo pacífico y ordenado de otras naciones, derivando máximos beneficios de sus experiencias y capacidades.

Kennan advertía que "jamás se logrará una seguridad completa ni la perfección del entorno internacional". Cualquier enunciación de objetivos sólo podía ser, en el mejor de los casos, "una indicación de dirección, no de un destino final".<sup>8</sup> Sin embargo, esto fue lo más cerca que Kennan llegó con respecto a la identificación del irreductible interés de la nación dentro de los asuntos mundiales; muy pocos, sospechamos, hubieran cuestionado su formulación. La tarea más difícil era la de especificar precisamente qué se requería para incrementar la seguridad de la nación y la solidaridad del entorno internacional.

Tradicionalmente, los norteamericanos habían respondido a esta pregunta, argumentaba Kennan, de dos maneras. Una era lo que él llamaba el enfoque "universalista", que suponía "que si todos los países fueran inducidos a suscribir ciertas reglas de conducta estándar, las feas realidades —las aspiraciones de poder, los prejuicios nacionales, los odios y los celos irracionales— se verían forzadas a retroceder hasta situarse detrás de la cortina protectora de las restricciones legales aceptadas, y... los problemas de nuestra política exterior se verían así reducidos a los términos familiares de los procedimientos parlamentarios y la decisión de la mayoría". El universalismo suponía la posibilidad de armonía en los asuntos internacionales, procuraba lograrla por medio de la creación de estructuras artificiales como la Liga de las Naciones o las Naciones Unidas, y su éxito dependía de la voluntad de las naciones para subordinar sus propios requerimientos de seguridad a los de la comunidad internacional.

La otra opción era descripta por Kennan como el enfoque "particularizado". Era "escéptico con respecto a cualquier iniciativa de comprimir los asuntos internacionales dentro de conceptos legalistas. Sostiene que el contenido es más importante que la forma, y que se

abrirá paso a través de cualquier estructura formal que se sitúe por encima de él. Considera que el hambre de poder sigue predominando en muchos pueblos que no pueden ser saciados ni controlados por nada que no sea una contrafuerza". El particularismo no rechaza la idea de unirse con otros gobiernos para preservar el orden mundial, pero para ser efectivas dichas alianzas deben basarse "en una verdadera comunidad de intereses y de enfoque, lo que sólo se produce entre grupos limitados de gobiernos, y no en el formalismo abstracto de la ley internacional universal o en las organizaciones internacionales".<sup>9</sup>

Kennan consideraba al universalismo como un encuadre inapropiado de los intereses norteamericanos porque suponía "que los hombres en todas partes son básicamente iguales a nosotros, que están animados sustancialmente por las mismas esperanzas e inspiraciones, que todos ellos reaccionan sustancialmente de la misma manera en determinadas circunstancias". Para él la característica más notable del entorno internacional era su diversidad, no su uniformidad; el hecho de tornar contingente la seguridad nacional por encima de la difusión mundial de las instituciones norteamericanas sería exceder las capacidades nacionales, poniendo así en peligro a esas mismas instituciones. "Somos grandes y fuertes, pero no somos suficientemente grandes o fuertes como para conquistar o cambiar o someter a todas... las fuerzas hostiles o irresponsables. Intentar hacerlo implicaría pedir a nuestro propio pueblo sacrificios que en sí mismos alterarían completamente nuestro modo de vida y nuestras instituciones políticas, y perderíamos los verdaderos objetivos de nuestra política al tratar de defenderlos."<sup>10</sup>

El universalismo también involucraba comprometer a Estados Unidos con una meta que Kennan creía no era posible ni tampoco deseable: la eliminación de los conflictos armados en la vida internacional. Eso sólo podía lograrse pensando, por medio del congelamiento del *statu quo* —"la gente no se aparta del *statu quo* pacíficamente cuando su interés es mantenerlo"—, y eso a su vez significaba entrapar a la nación "en tan asombrosos y aprisionadores compromisos como para impedirnos emplear nuestra influencia en los asuntos mundiales de maneras que serían beneficiosas para la seguridad y la estabilidad mundiales". El hecho era que la guerra no siempre podía ser mala, la paz no siempre buena: "Hay 'paz' tras los muros de una prisión, si eso es lo que se desea. Hay 'paz' en la Checoslovaquia de hoy".

Por desagradable que pueda ser, debemos enfrentar el hecho de que puede haber casos en los que la violencia en alguna parte del mundo en escala limitada sea más deseable que las alternativas, pues esas alternativas serían guerras globales en

las que nosotros mismos nos veríamos involucrados, en las que nadie ganaría, y en las que toda la civilización se vería arrastrada. Creo que debemos enfrentar el hecho de que puede haber arreglos de paz menos aceptables para la seguridad de este país que las aisladas recurrencias de la violencia.

"Tal vez toda la idea de la paz mundial ha sido una forma grandiosa, prematura, inconcretable de ensoñación", argumentó Kennan en junio de 1947, "y tal vez debamos izar como bandera y objetivo: 'La paz sí es posible, en tanto y en cuanto cumpla con nuestro interés'".<sup>11</sup>

Finalmente, el universalismo corría el peligro de hacer caer al país "en los enredos de un estéril e improductivo parlamentarismo internacional", que podía inhibir acciones necesarias en defensa del interés nacional. Kennan atribuía poca significación a las Naciones Unidas; era una ilusión, insistía, suponer que las posiciones adoptadas ejercerían una verdadera influencia en los asuntos mundiales. Más bien, se parecían a "una competencia de *tableaux morts*: hay un largo período de preparación en una oscuridad relativa; luego el telón se alza, las luces se encienden por un breve lapso, la postura del grupo es registrada para la posteridad por la fotografía del voto, y quien aparece en la posición más graciosa e impresionante es quien gana". Si de alguna manera se podía dar algún reconocimiento a este "boxeo de sombras parlamentario", "sería el reconocimiento de una manera refinada y superior de zanjar las diferencias internacionales". Pero como ello no era probable, el único efecto era el de distraer al pueblo norteamericano del tema real, y lograr que la organización internacional misma, a largo plazo, se tornara ridícula.<sup>12</sup>

Era obvio, entonces, que la mejor manera de servir al interés nacional no era por medio del intento de reestructurar el orden internacional —la solución "universalista"— sino por medio del enfoque particularista, que intentaba mantener el equilibrio dentro de ese orden, de modo que ningún país o grupo de países pudiera prevalecer. "Nuestra seguridad depende", dijo Kennan a una audiencia del National War College en diciembre de 1948,

de nuestra habilidad para establecer un equilibrio entre las fuerzas hostiles o poco confiables del mundo: ponerlas, cuando sea necesario, una en contra de otra, para lograr que gasten en el conflicto entre ellas, si es que deben gastarlas; la violencia y el fanatismo que de otra manera podrían ser dirigidos en nuestra contra, para que se vean así obligadas a anularse y agotarse mutuamente en conflictos internos, con el objeto de que las fuerzas constructivas que trabajan por la estabilidad mundial puedan seguir teniendo posibilidad de vida.<sup>13</sup>

Tal vez la armonía no fuera posible —lo que no es una conclusión sorprendente dentro del enfoque pesimista que Kennan tenía de la naturaleza humana—, pero se podía lograr la seguridad de todos modos por medio de un cuidadoso equilibrio de poder, intereses y antagonismos.

Varios corolarios se desprendían lógicamente de esta argumentación. Uno de ellos era que no todas las partes del mundo eran igualmente vitales para la seguridad norteamericana. "Debemos elegir primero", escribió Kennan en agosto de 1948, "esas áreas del mundo que... no debemos permitir que caigan en manos hostiles a nosotros, y... debemos defender, como primer objetivo específico de nuestra política y como mínimo irreductible de seguridad nacional, el mantenimiento de regímenes políticos en esas áreas mínimamente favorables a la persistencia del poder y la independencia de nuestra nación". La lista hecha por Kennan de esas áreas incluía:

- A. Las naciones y territorios de la comunidad atlántica, que incluyen a Canadá, Groenlandia e Islandia, Escandinavia, las Islas Británicas, Europa Occidental, la península ibérica, Marruecos y la costa occidental de África hasta la saliente, y los países de Sudamérica desde la saliente hacia el norte;
- B. Los países del Mediterráneo y de Medio Oriente hacia el este hasta incluir a Irán, y
- C. Japón y las Filipinas.

La creación en estas regiones de "actitudes políticas favorables a nuestros conceptos de vida internacional... exigirá todo el poder y el ingenio de nuestra diplomacia durante algún tiempo. La posibilidad de crear esas condiciones y actitudes en el mundo en general está claramente más allá de nuestro poder en este momento, y lo estará durante muchas décadas todavía".<sup>14</sup>

Kennan refinó más este concepto durante el mes siguiente. En lo que reconoció como una excesiva simplificación —"estoy tratando de llegar al núcleo del problema, y acepto que puedan argumentar acerca de los detalles"— Kennan dijo a los estudiantes del National War College que "sólo hay cinco centros de poder industrial y militar en el mundo que son importantes para nosotros desde el punto de vista de la seguridad nacional". Esos puntos eran Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, y Europa central, la Unión Soviética y Japón. Sólo en estas localidades "existen los requisitos climáticos, de fuerza industrial, de población y de tradición que permiten a esos pueblos desarrollar y lanzar el tipo de poder anfibio que tendría que ser lanzado si nuestra seguridad nacional se viera seriamente afectada". Sólo uno de estos centros de poder se hallaba, en ese momento, en manos hostiles; el principal interés de Estados Unidos en los asun-

tos mundiales era, por lo tanto, que "ningún otro poder cayera bajo ese mismo control".<sup>15</sup>

No se pretendía que este concepto de los cinco centros de poder vitales representara el único interés de Estados Unidos en el mundo: tal como lo indicaba su lista anterior, Kennan reconocía la necesidad de una segura esfera de influencia dentro del hemisferio occidental, así como del acceso a los centros de poder industrial, a las fuentes de materias primas y a los puntos defensivos cruciales de todo el mundo. Lo que decía era que de todas las variedades de poder existentes dentro de la escena internacional, el poder industrial militar era el más peligroso, y, por lo tanto, era necesario poner un énfasis primario en el hecho de mantenerlo bajo control.

Además, Kennan estaba procurando establecer que, como las capacidades eran limitadas, debían especificarse las prioridades del interés. Hizo una elaboración de este punto en un poco habitual discurso público de fines de 1949:

Los problemas de este mundo son más profundos, más intrincados y más inaccesibles de lo que muchos creemos. Las limitaciones de lo que esta nación, o cualquier otra nación aislada, lograría con ese margen de energías y producción material que puede dedicar a los asuntos exteriores son mayores de lo que solemos recordar. Es imperativo, por lo tanto, que economizemos nuestros limitados recursos, y que los apliquemos en aquellos casos en los que sabemos serán más productivos.

Lo que se requería era la identificación de "ciertas categorías de necesidades a las que podremos responder menos pronta y plenamente que a otras". Ese procedimiento no debía comprenderse como una insinuación de inconsistencia o de ausencia de política, sino más bien como simple reconocimiento del hecho de que "ninguna política global que tiene realidad en los actos así como en las palabras puede dejar de ser primordialmente una política de prioridades —una política de sabia economía en la utilización de nuestra fuerza".<sup>16</sup>

Un segundo corolario de la argumentación de Kennan era que la organización interna de los Estados no era, en sí ni por sí misma, un adecuado tema de preocupación de la política exterior norteamericana. "Es un principio tradicional de este gobierno", escribió a fines de 1948, "reprimirse de interferir en los asuntos internos de otros países... Quien proponga o inste a tal intervención debe hacerse cargo adecuadamente de la tarea de probar: (A) que existe suficiente interés nacional como para justificar nuestro apartamiento... de una regla de conducta internacional que ha demostrado ser sólida durante siglos de experiencia... y (B) que tenemos los medios necesarios para conducir exitosamente esa intervención y que podemos

afrontar el costo en términos del esfuerzo nacional que eso involucra".<sup>17</sup> Estados Unidos podía coexistir con la diversidad e incluso beneficiarse de ella; lo peligroso era la combinación de hostilidad con la capacidad de hacer algo frente a ella.

Principios como el de no intervención no eran, por supuesto, infalibles guías para la acción en todas las situaciones, pero reflejaban ciertas prioridades internas distintivas del sistema de gobierno norteamericano, y no podían ser descartadas sin disminuir de alguna manera esas prioridades. "Creo que hay una estrecha conexión entre la política exterior y la política interna", observó Kennan, "y un cambio en una de ellas no puede producirse sin que se produzca un cambio en la otra. Tengo el sentimiento de que si alguna vez llegamos al punto... en el que cesemos de tener ideales en el campo de la política exterior, algo muy valioso habrá desaparecido de nuestra vida política interna". En épocas de incertidumbre lo mejor que la nación podía hacer era "ocuparse de que las líneas iniciales de su política se hallen tan próximas como sea posible a los principios dictados por su tradición y su naturaleza, y que, cuando sea necesario apartarse de esas líneas, la gente sea consciente de que eso *es* un apartamiento y comprenda por qué resulta necesario".<sup>18</sup>

Un tercer corolario relacionado era que no es necesario que haya conflicto entre las demandas de la seguridad y las de los principios, siempre que las primeras sean comprendidas como necesariamente precedentes con respecto a las segundas. "Nuestro país ha hecho un enorme esfuerzo en la época moderna... para tratar las cuestiones de la vida internacional desde el punto de vista de los principios y no del poder", dijo Kennan a los estudiantes de la Academia Naval en mayo de 1947, "pero incluso nosotros finalmente nos veremos obligados a considerar la seguridad de nuestro pueblo... porque... a menos que pueda disfrutar de esa seguridad, nunca será capaz de hacer una contribución útil para el logro de un mundo mejor y más pacífico".<sup>19</sup> Ningún conjunto de ideales puede sobrevivir a la anarquía, ni tampoco a la inseguridad crónica; deben establecerse ciertos mínimos requisitos de estabilidad antes de que los principios puedan llevarse a la práctica.\* Este razonamiento llevó a Kennan de regreso al concepto de equilibrio de poder como la manera más apropiada de reconciliar las aspiraciones nacionales y el interés nacional.

El de Kennan era, entonces, un concepto de interés basado en un enfoque pesimista del orden internacional, pero también en cierto grado de optimismo medido con respecto a la posibilidad de reducir las rivalidades que colmaban ese orden. Esto podía hacerse,

\* Las opiniones de Kennan acerca de este punto son paralelas, y pueden haber estado influidas, a las de Reinhold Niebuhr. Ver, como muestra, Rex Harry Davis y Robert Crocker God, eds. *Reinhold Niebuhr on Politics* (N. York, 1960), esp. pp. 66, 107, 182, 245 y 280-81.

no por medio de sanciones y restricciones artificiales, sino haciendo uso del equilibrio orgánico mantenido por las mismas tensiones inherentes al sistema. Era un enfoque consciente del hecho de que, como las capacidades son finitas, los intereses también deben serlo; había que establecer distinciones entre lo que era vital y lo que no lo era. Además, el enfoque era sensible a la necesidad de subordinar los medios a los fines, al peligro de que la falta de discriminación en los métodos empleados pudiera corromper los objetivos deseados. Finalmente, insistía en el hecho de utilizar esta percepción de los intereses como estándar para evaluar amenazas, y no al revés: las amenazas no tenían significado, repetía Kennan, salvo cuando se relacionaban con los términos del propio concepto de interés.

## II

La única nación que pasaba la prueba de Kennan de combinación de hostilidad con capacidades era, por supuesto, la Unión Soviética. A pesar de sus reservas con respecto a la posibilidad de cooperación de posguerra con ellos, Kennan no había tenido ninguna disputa con la estrategia bélica de confianza en los rusos para que ayudaran a derrotar a la Alemania nazi: no había habido ninguna base para la coexistencia con Hitler.\* "Teníamos que usar a la Unión Soviética aunque hubiéramos sabido que estaba dedicada y consagrada a nuestra destrucción". Pero el efecto de la victoria había sido el de situar al Ejército Rojo en una posición dominante en Europa Oriental y en partes del Lejano Oriente, llevándolo a una notable distancia de los centros industriales devastados pero aún recuperables de Alemania y de Japón. Esta circunstancia, juntamente con la presencia en gran parte del resto del mundo de partidos comunistas sometidos a la voluntad de Moscú, parecía situar a los rusos en una posición adecuada para obtener lo que la guerra había impedido: el control de dos o más centros de poder mundial por parte de fuerzas hostiles a Estados Unidos y a sus aliados democráticos.<sup>20</sup>

La antipatía de Moscú por Occidente, argumentaba Kennan, se basaba tanto en circunstancias históricas como ideológicas. La historia rusa suministraba muchas evidencias para sostener la impresión

\* Kennan reconocía que "había gran parte del llamado nuevo orden de Hitler que hubiera tenido sentido si el espíritu que alentaba tras él no hubiera sido el de Hitler. Pero teníamos que reconocer que era una fuerza que estaba tratando de tomar Europa Occidental, aunque emergió de ella misma. Era una fuerza con la que jamás hubiéramos vivido en paz, una fuerza que, de haber tenido éxito, hubiera podido llegar a dominar también el centro de poder oriental. Haber movilizad a estas dos fuerzas juntas hubiera sido tan peligroso para nosotros, tal vez, o tal vez no tanto, como si hubiera sido al revés y los rusos hubieran tomado posesión de Occidente" (National War College [de aquí en más NWC], conferencia del 17 de setiembre de 1948, Kennan Papers, Box 17).

de un mundo externo hostil; también proporcionaba precedentes para el concepto de Estado "como entidad ideológica eventualmente destinada a difundirse hasta los mayores límites de la tierra". El marxismo-leninismo reforzaba estas tendencias, al igual que los hábitos conspiratorios que los líderes soviéticos habían adquirido durante sus años de clandestinidad y las lógicamente poco simpáticas respuestas que sus políticas post-1917 habían provocado en Occidente.

Existía, de este modo, "una conexión muy sutil e íntima entre los tradicionales hábitos de pensamiento rusos y la ideología que ahora se ha tornado oficial dentro del régimen soviético".<sup>21</sup>

Kennan consideraba que esa ideología cumplía varias funciones. Servía para legitimar un gobierno ilegítimo: si no se podía gobernar por voluntad de Dios, como lo habían hecho los zares rusos, entonces gobernar gracias a un imperativo histórico apropiadamente confeccionado era lo que más se aproximaba a lo mejor. Excusaba la represión sin la cual los poco imaginativos líderes soviéticos no sabían cómo actuar: en tanto el resto del mundo fuera capitalista, se podrían justificar las duras medidas destinadas a proteger al Estado comunista líder. Asociaba a la Unión Soviética con las aspiraciones y frustraciones de elementos comunistas de otros países, creando así dentro del movimiento comunista internacional un instrumento con el cual era posible proyectar la influencia más allá de las fronteras rusas.<sup>22</sup>

Pero Kennan no creía que los escritos ideológicos de Marx y Lenin fueran una guía confiable para predecir la conducta soviética. "La ideología", escribió en enero de 1947, "es un producto y no un factor social determinante de la realidad política y social... Su influencia se ejerce más bien sobre la coloración del entorno, sobre la forma de expresión y sobre el método de ejecución más que sobre los objetivos básicos". Lo que es más, el marxismo-leninismo era una ideología tan amorfa que, al igual que muchas otras, requería intermediarios —en este caso el gobierno soviético— para ser aplicada al mundo real. Las circunstancias situaron a Stalin en posición de decir qué era el comunismo en cualquier momento determinado. "El liderazgo está en libertad", escribió en una parte poco famosa del artículo "X", "de defender con propósitos tácticos cualquier tesis que le resulte útil... y de requerir la fiel y dócil aceptación de esa tesis por parte de los miembros de todo el movimiento. Esto significa que la verdad no es una constante sino que es en realidad creada, para cualquier propósito e intención, por los mismos líderes soviéticos... No es nada absoluta ni inmutable".<sup>23</sup>

La ideología, entonces, no era tanto una guía para la acción como una justificación de las acciones ya decididas. Tal vez Stalin no se sintiera seguro hasta no haber llegado a dominar todo el mundo, pero esto era consecuencia de su insondable sentimiento de inseguridad,

no a causa de ningún compromiso de principios con una sociedad internacional sin clases. Se desprendía de ello, por lo tanto, que el objetivo de la contención debía ser el de limitar el expansionismo soviético, y que el comunismo planteaba una amenaza sólo en la medida en que era el instrumento de esa expansión.

Kennan no esperaba que la Unión Soviética se arriesgara a una guerra para lograr sus fines. Ni la economía ni el pueblo rusos estaban en condiciones de soportar otro conflicto tan rápidamente después del último. Además, los líderes del Kremlin no podían confiar en su capacidad de sostener operaciones militares ofensivas más allá de sus fronteras —las experiencias con Finlandia en 1939-40 y con Japón en 1904-1905 no habían sido nada estimulantes en este aspecto. Stalin no era Hitler; no tenía ningún programa de agresión establecido y preferiría, de ser posible, ganar ventajas por medios políticos más que militares. Los errores de cálculo, por supuesto, seguían siendo un peligro: "La guerra por lo tanto debe ser considerada, si no como una probabilidad, al menos como una posibilidad, y una posibilidad suficientemente seria como para ser totalmente tomada en cuenta en nuestra planificación militar y política". Pero "no pensamos que los rusos, desde la finalización de la guerra, hayan tenido alguna intención seria de recurrir a las armas".<sup>24</sup>

Más seria era la posibilidad de conquista por medios psicológicos: el peligro de que los pueblos de Europa Occidental y de Japón, dos de los cinco centros vitales de poder industrial, pudieran desmoralizarse tanto por la combinación de las dislocaciones de la guerra y las de la reconstrucción como para tornarse vulnerables, merced a la absoluta falta de autoconfianza, a los golpes comunistas, e incluso a las victorias comunistas en las elecciones libres. Como los comunistas europeos y japoneses eran, en ese momento, confiables instrumentos del Kremlin, esos acontecimientos hubieran significado realmente la extensión del control de Moscú sobre Europa y también sobre gran parte del Lejano Oriente. La estrategia de la contención estaba primordialmente dirigida contra esta contingencia, no contra el ataque militar soviético ni contra el comunismo internacional, sino más bien contra el malestar psicológico de los países limítrofes de la esfera de influencia rusa, que los volvía vulnerables, a ellos y por lo tanto también al equilibrio de poder, a las tendencias expansivas soviéticas. Tal como Kennan recordó a los estudiantes del National War College en junio de 1947: "Son las sombras más que la sustancia de las cosas lo que mueve los corazones y dirige los actos de los estadistas".<sup>25</sup>

En última instancia, creía Kennan, estas sombras, si no eran disipadas, desmoralizarían también a la sociedad norteamericana. La democracia doméstica tal vez no requiriera la existencia de un mundo completamente democrático, pero tampoco podría sobrevivir en

un mundo completamente totalitario: Estados Unidos tenía un interés vital en la persistencia de la independencia de al menos algunas de las naciones que se le asemejaban. "La realidad es que", argumentaba Kennan, "hay un poco de totalitarismo enterrado en alguna parte, muy profunda, de todos y cada uno de nosotros". La amenaza soviética no radicaba en el área del potencial militar, sino "en las terribles verdades que los rusos han descubierto acerca de la vulnerabilidad de la sociedad democrática liberal con respecto a técnicas organizativas y de propaganda totalmente cínicas en concepto y basadas en la explotación de lo malo, y no lo bueno, de la naturaleza humana". El progresivo sometimiento de las naciones existentes entre Estados Unidos y el centro del comunismo mundial, si no se lo resistía, podía reducir a los norteamericanos "a una posición de indefensión y de soledad y de ignominia entre las naciones de la humanidad".<sup>26</sup>

Pero el desafío no dejaba de tener compensaciones, y de tanto en tanto incluso Kennan parecía celebrar su existencia. "Para evitar la destrucción", señaló en el artículo "X", "Estados Unidos sólo necesitaba elevarse a la altura de sus mejores tradiciones y demostrar ser digna de preservación como gran nación. Por cierto, nunca ha habido mejor prueba de calidad nacional que ésta". Dos años y medio más tarde, dijo a los estudiantes del National War College que el verdadero problema de la democracia occidental era "la crisis producida por la creciente desproporción existente entre la naturaleza moral del hombre y las fuerzas sometidas a su control".

Para nosotros, en este país, el problema se reduce a uno, el de obtener dominio social sobre el desbocado caballo de la tecnología; de confinar y malear esas fuerzas de acuerdo con nuestra voluntad...; de crear aquí en casa un equilibrio estable entre consumo y recursos, entre los hombres y la naturaleza; en producir aquí instituciones que demuestren que una sociedad libre puede gobernar sin tiranizar y que el hombre puede habitar una buena parte de la tierra...; y entonces, armados con este conocimiento... seguir adelante para ver qué podemos hacer con el objeto de dar estabilidad a todo el mundo no comunista...

El comunismo no era la enfermedad, sino tan sólo una complicación. "No curaremos la enfermedad tratando solamente la complicación". Ni tampoco, agregaba Kennan, "debemos indignarnos tan violentamente por el hecho de que esa complicación exista. Tal como dijo recientemente uno de mis asociados: «Si jamás hubiera existido, habríamos tenido que inventarla, para crear el sentimiento de urgencia que necesitamos para llegar al punto de la acción decisiva»".<sup>27</sup>

### III

Como Kennan consideraba que el desafío soviético era en gran medida de naturaleza psicológica, sus recomendaciones para enfrentarlo tendían a adoptar un carácter psicológico: la meta era producir en las mentes de los potenciales adversarios, así como en las de los potenciales aliados del pueblo norteamericano, actitudes que facilitarían el surgimiento de un orden internacional más favorable a los intereses de Estados Unidos. A fines de 1948, Kennan había llegado a discernir tres pasos fundamentales para lograr este objetivo: 1) restauración del equilibrio de poder por medio del estímulo de la autoconfianza de las naciones amenazadas por el expansionismo soviético; 2) reducción, por medio de la explotación de tensiones existentes entre Moscú y el movimiento comunista internacional, de la capacidad de la Unión Soviética de proyectar su influencia más allá de sus fronteras; 3) modificación, a lo largo del tiempo, del concepto soviético de las relaciones internacionales, con el objeto de llevar a cabo un acuerdo negociado de las diferencias más sobresalientes.<sup>28</sup> \*

"En general", escribió Kennan a fines de 1947, "nuestra política debe dirigirse hacia la restauración de un equilibrio de poder en Europa y en Asia". Los mejores medios destinados a lograrlo "parecerían... ser el fortalecimiento de las fuerzas naturales de resistencia dentro de los países que los comunistas están atacando y que han sido, en esencia, la base de nuestra política". Lo que había drenado la resistencia en las áreas vulnerables a la expansión soviética no había sido tanto la amenaza de una nueva guerra como los persistentes efectos de la última: "el profundo agotamiento de la planta física y del vigor espiritual". Lo que hacía falta era una acción suficientemente dramática como para causar una inmediata impresión psicológica, y que fuera, no obstante, suficientemente sustancial como para empezar a enfrentar los problemas subyacentes. Kennan confiaba primordialmente en la ayuda económica como medio de producir este efecto.<sup>29</sup>

El anuncio público de un programa de asistencia económica a largo plazo podía hacer mucho para restaurar la autoconfianza en Europa Occidental, creía Kennan, siempre y cuando se tratara a esa región como un todo, y diera a los receptores considerable respon-

\* Debe señalarse que Kennan no siempre consignó estos pasos en el mismo orden, y que en un momento consignó en tercer lugar "ocuparse de que el poder de Europa, en cuanto reviva, no vuelva a caer en manos de personas como los nazis alemanes, que no supieron cómo utilizarlo, que harían con él cosas estúpidas, y que lo volverían en contra nuestra y que probablemente lo destruirían" (Naval War College, conferencia, octubre 11, 1948, Kennan Papers, box 17).



sabilidad en la planificación y la implementación. Este énfasis en la iniciativa europea estaba respaldado por varias motivaciones. Era coherente con el principio de minimizar la interferencia en los asuntos internos de otros países. También tomaba en cuenta las capacidades norteamericanas —dada la limitada experiencia de Washington, en ese momento, en la administración de largos programas de ayuda externa, es discutible si Estados Unidos hubiera podido hacer algo más que dejar la implementación en manos de los europeos.<sup>30</sup> Pero, lo que es más importante, daría prueba del grado en el que “las fuerzas naturales de resistencia” existían todavía en Europa. “Con la mejor voluntad, el pueblo norteamericano no puede ayudar verdaderamente a aquéllos que no tienen la voluntad de ayudarse a sí mismos. Y si la iniciativa y la voluntad de hacerse cargo de la responsabilidad pública no proceden de los gobiernos europeos, ello significará que el *rigor mortis* ya se ha establecido en el cuerpo público de Europa tal como lo conocíamos, y que tal vez ya sea demasiado tarde para cambiar decisivamente el curso de los acontecimientos.”<sup>31</sup> \*

La insistencia de Kennan acerca de tratar a Europa Occidental como una unidad \*\* se hacía eco de la obvia realidad de que juntos los Estados de esa región podrían soportar mejor la presión soviética que si actuaran separadamente, pero era también un medio indirecto de reintegrar a Alemania a la sociedad europea. Si la ayuda podía dirigirse a Europa Occidental como un todo, razonaba Kennan, entonces también podrían incluirse las zonas de ocupación francesa, británica y norteamericana en Alemania. Eso era crucial para mantener la industria alemana, situada primordialmente dentro de estas zonas, lejos de las manos de los rusos. La ocupación en gran escala no podía continuar indefinidamente, tanto a causa del gasto que ocasionaba como a causa de la hostilidad que generaría la presencia a largo plazo de las tropas foráneas. La posibilidad de rearmar a los alemanes sólo serviría para alarmar a sus ex víctimas, tanto orientales como occidentales. Si la economía alemana podía ser entrelazada con la de Europa Occidental, esto podía conducir a los alemanes “a salir de su egocentrismo colectivo y estimularlos a ver las cosas a largo plazo, a tener intereses en otras partes de Europa y del mundo, y a aprender a pensar en sí mismos como ciudadanos del mundo y no simplemente como alemanes”. Una política así requeriría la

\* Más tarde Kennan señaló que la iniciativa europea no implicaba la abdicación del control norteamericano generalizado: “No funciona que uno mande el material y luego descansa. Es necesario jugarlo políticamente. Debe oscilar, a veces ser retirado, a veces aumentado. Debe ser una operación hábil” (Conferencia en el NWC, diciembre 18, 1947, Kennan Papers, box 17).

\*\* La propuesta original de Kennan pedía la extensión de la ayuda a Europa Oriental y la Unión Soviética, pero esto era una táctica para tensionar la relación existente entre Moscú y sus satélites, no un plan serio destinado a emprender la rehabilitación de esas áreas. Ver capítulo siguiente.

eliminación de los aspectos más punitivos de la política de ocupación; también requeriría una cuidadosa coordinación con los vecinos europeos orientales de Alemania. “Sin embargo, es imposible concebir una verdadera federación europea sin los alemanes. Y sin federación, los otros países de Europa no pueden tener protección contra cualquier nuevo intento de dominación foránea.”<sup>32</sup>

También en Japón las autoridades norteamericanas de ocupación habían acentuado inicialmente el castigo de los ex adversarios; en cambio, Kennan favorecía, al igual que en el caso de Alemania, la organización de centros de resistencia a nuevos adversarios potenciales. Por eso recomendó que el objetivo de la política de ocupación de Japón cambiara del control a la rehabilitación, y que se demorara la firma de un tratado de paz que acabara con la ocupación hasta que se hubiera establecido la base de una sociedad estable y autoconfiada. Esta voluntad de transformar en aliados a los antiguos enemigos reflejaba la preocupación de Kennan por el equilibrio global: “Cualquier equilibrio de poder mundial significa, en primer lugar y primordialmente, un equilibrio de la masa euroasiática. Ese equilibrio es impensable en tanto Alemania y Japón sigan estando vacíos de poder”. Lo que había que hacer era “devolver la fuerza y la voluntad a esos pueblos al punto de que puedan desempeñar su papel en el equilibrio de poder euroasiático, y no obstante no a un punto tan avanzado como para permitirles volver a amenazar los intereses del mundo marítimo de Occidente”.<sup>33</sup>

Kennan reconocía plenamente la importancia de las fuerzas militares en el mantenimiento de este equilibrio. “No tienen idea”, dijo a los estudiantes del National War College en 1946, “cuánto contribuye al mantenimiento de la cortesía y la amabilidad diplomáticas el hecho de tener como respaldo una pequeña y silenciosa fuerza armada”. La mera existencia de esas fuerzas, escribió dos años más tarde, “es probablemente la instrumentalidad más importante de la conducción de la política exterior de Estados Unidos”. Un estudio del Policy Planning Staff realizado bajo la dirección de Kennan en el verano de 1948 concluía que la fuerza armada era esencial como medio para hacer creíbles las posiciones políticas, como disuasor en caso de ataque, como fuente de estímulo para los aliados y, en último caso, como medio de conducir exitosamente una guerra.<sup>34</sup> Y el mismo Kennan defendió el mantenimiento, y en varios casos consideró la posibilidad de utilizar fuerzas pequeñas y de gran entrenamiento, capaces de actuar rápidamente en situaciones locales con el objeto de restaurar el equilibrio de poder.\*

\* Queda el registro de que Kennan consideró al menos la posibilidad de una intervención norteamericana en Grecia en 1947, en Italia en 1948, y en Taiwan (con el objeto de desterrar a los nacionalistas chinos) en 1949. (Ver FR: 1947, V, 468-469; FR: 1948, III, 848-849, y FR: 1949, IX, 356-359). Ninguna de estas instancias reflejó las posiciones coherentemente defendidas, sin embargo, y su impor-



Pero las fuerzas militares también tenían claras limitaciones, especialmente para una democracia: "No se puede usarlas como amenaza ofensiva. No se puede manipularlas tácticamente, en gran escala, para el logro de otras medidas que no sean la guerra. Por lo tanto constituyen, en general, un factor fijo más que móvil dentro de la conducción de la política exterior". Lo que es más, la historia reciente había demostrado que las victorias militares traían consigo tantos problemas como los que resolvían:

Podemos derrotar al enemigo, pero la vida sigue. Las demandas y aspiraciones de la gente, las compulsiones que actuaron sobre ella antes de ser derrotada, empiezan a operar nuevamente después de la derrota, a menos que se pueda hacer algo para eliminarlas. Ninguna victoria puede ser realmente completa a menos que se erradique completamente al pueblo contra el cual se luchó, o que se cambien básicamente las compulsiones a las que ese pueblo se halla sometido. Por esa razón sospecho de la fuerza militar como medio de contrarrestar la ofensiva política que debemos enfrentar actualmente con respecto a los rusos.

"Recuerden", dijo Kennan a una audiencia del National War College en octubre de 1947, esclareciendo un punto que enfatizaría repetidamente durante los años siguientes, "que, ... tal como están las cosas en la actualidad, no es el poder militar ruso lo que nos amenaza, sino el poder político ruso... Como no se trata de una amenaza totalmente militar, dudo de que pueda ser contrarrestada totalmente con medios militares".<sup>35</sup>

En esta advertencia contra la excesiva confianza en lo militar estaba implícito el presupuesto de que las armas y los niveles de combatientes no eran los únicos determinantes del poder dentro de la escena internacional —la política, la psicología y la economía también desempeñaban un papel. Y era en la última área donde Estados Unidos poseía una ventaja particular: por medio de préstamos y de subsidios directos era el único país en posición de afectar la velocidad con que los otros países reconstruían o modernizaban sus economías. No resulta sorprendente, entonces, que Kennan se aferrara a este instrumento considerándolo como el medio primario (aunque no el único) de restaurar el equilibrio de poder mundial; de manera significativa, sus planes de ayuda a Europa no incluían ningún compromiso formal con respecto a la defensa de esa región.<sup>36</sup>

tancia ha sido exagerada por la reciente literatura acerca del tema. (Ver, por ejemplo, Wright, "Mr 'X' and Containment", p. 29; Mark, "The Question of Containment", p. 435). También es necesario señalar que Kennan, al igual que la mayoría de los funcionarios de Washington, apoyó la utilización de tropas estadounidenses en 1950 para defender a Corea del Sur.

En cambio, su idea recordaba a un período anterior en el que el equilibrio de poder europeo había estado amenazado —el concepto de "arsenal de la democracia" de 1939-41, con su suposición de que la mayor y más efectiva contribución que podía hacer Estados Unidos a la estabilización del orden internacional radicaba en la tecnología y no en el poder humano militar.<sup>37</sup>

Este programa, que involucraba el fortalecimiento de las "fuerzas naturales de resistencia", no debía ser aplicado indiscriminadamente. A fines de 1947, Kennan había elaborado tres criterios específicos para regir la distribución de la ayuda norteamericana: 1) "Si hay algunas fuerzas locales de resistencia que valga la pena fortalecer". Donde existía alguna tradición fuerte de gobierno representativo, no había problemas; pero donde la elección era entre un régimen comunista y alguna otra variedad de totalitarismo no menos represiva, "debemos tener cuidado de no prestar prestigio moral a elementos indignos, por medio de la extensión de la ayuda norteamericana". 2) "La importancia de las áreas amenazadas con respecto a nuestra propia seguridad". ¿Qué significaría para la seguridad de Estados Unidos la asunción de un gobierno comunista en el país en cuestión? ¿Los recursos de ese país podrían combinarse con los de la Unión Soviética como para producir un poder militar significativo? 3) "Los costos probables de nuestras acciones y sus relaciones con los resultados que deben lograrse". Era necesario que existiera una especie "de procedimiento de contabilidad comercial en términos políticos" para comprobar si los gastos en los que probablemente se incurriría sobrepasaban a los beneficios esperados. "Nuestra oposición a la expansión comunista no es un factor absoluto", acentuaba Kennan. "Debe... ser en relación con la seguridad norteamericana y los objetivos norteamericanos. No necesariamente estamos siempre en contra de la expansión del comunismo, y ciertamente no siempre en su contra en la misma medida en todas las áreas. Todo depende de las circunstancias."<sup>38</sup> \*

Como centros industriales vitales pero vulnerables, Europa Oriental y Japón, por supuesto, tenían la mayor prioridad: "la idea", escribió Kennan en 1949, "era que podemos seguir haciendo... muy riesgoso para los rusos un posible ataque en tanto tengan solamente su propia base de poder". Pero la defensa de estas áreas requería también la salvaguarda de regiones no industriales selectas, las que las rodeaban. Por eso Kennan respaldó intensamente el pedido de

\* Kennan había elaborado un conjunto de criterios similares pero menos detallados al discutir la ayuda a Grecia ante una audiencia del National War College el 28 de marzo de 1947: "A) El problema está o no dentro de nuestras capacidades económicas, técnicas y financieras; B) Si no emprendemos esa acción, la situación puede redundar decididamente en ventaja de nuestros adversarios políticos; C) Si, por otra parte, emprendemos la acción, hay razones para suponer que las consecuencias favorables trascenderán a Grecia misma." (Memoirs: 1925-1950, p. 320).

ayuda para Grecia y Turquía realizado por la administración Truman en 1947; también fue un temprano defensor de lo que luego llegó a ser conocido como el concepto del "perímetro defensivo" en Lejano Oriente —la idea de que los intereses de Estados Unidos en el Pacífico Oriental podían ser asegurados de la mejor manera por medio de islas estratégicas como Okinawa y las Filipinas y evitando los compromisos en tierra firme. Pero Kennan objetó vigorosamente la noción de que Estados Unidos debía oponerse al comunismo en todas partes donde apareciera. Ese enfoque sólo lograría "que todo el mundo empezara a venir a nosotros con la mano extendida y diciendo: 'Tenemos algunos comunistas... ayúdenos'... Obviamente, eso no funcionaría". China era específicamente un área que Estados Unidos debía evitar: "Si pensara por un momento que el precedente de Turquía y de Grecia nos obligara a intentar hacer lo mismo en China, habría alzado los brazos diciendo que era mejor que concibiéramos todo un nuevo enfoque de los asuntos del mundo".<sup>39</sup>

La meta última no era una división del mundo en esferas de influencia soviéticas o norteamericanas, sino más bien el surgimiento a largo plazo de centros de poder independientes en Europa y en Asia. "Nuestro objetivo", dijo Kennan a los estudiantes del National War College, "es... hacer posible que todos los países europeos lleven nuevamente una existencia nacional independiente sin temor a ser aplastados por su vecino oriental". El énfasis de la política japonesa de ocupación, señalaba, "debía ponerse en el logro de una máxima *estabilidad* de la sociedad japonesa, con el objeto de que Japón sea capaz de pararse sobre sus propios pies cuando se retire la mano protectora". Estos argumentos tenían en común la suposición de que rusos y norteamericanos no podían enfrentarse indefinidamente a través de las líneas fronterizas de la Segunda Guerra Mundial; en algún momento debería producirse una mutua retirada de estas posiciones artificiales. Para reemplazarlas, Kennan esperaba la aparición de un orden mundial que no estuviera basado en la hegemonía de una superpotencia, sino en el equilibrio natural que sólo podrían proporcionar diversas concentraciones de autoridad que operaran independientemente entre sí.<sup>40</sup>

La segunda etapa de la estrategia de Kennan, una vez restaurado el equilibrio de poder, era procurar reducir la capacidad que poseía la Unión Soviética de proyectar influencia más allá de sus propias fronteras. Esa influencia se había extendido de dos maneras: 1) por medio de la instalación, primordialmente en Europa Oriental, de gobiernos comunistas sometidos a Moscú; y 2) por medio de la utilización, en otras partes del mundo, de partidos comunistas que en ese momento eran todavía instrumentos confiables de la política exterior rusa. Estados Unidos debería intentar contrarrestar estas ini-

ciativas, argumentaba Kennan, por medio del estímulo y cuando fuera posible la explotación de las tensiones existentes entre el liderazgo del Kremlin y el movimiento comunista internacional.<sup>41</sup>

Esta estrategia funcionaría, creía, a causa de la incapacidad crónica rusa de tolerar la diversidad. Tal como se señalaba en un estudio del Policy Planning Staff del verano de 1948: "La historia de la Internacional Comunista está repleta de... ejemplos de la dificultad de los individuos y grupos no rusos para ser seguidores de la doctrina de Moscú. Los líderes del Kremlin son tan desconsiderados, tan rígidos, tan avasalladores y tan cínicos en cuanto a la disciplina que imponen a sus seguidores que muy pocos pueden soportar su autoridad durante mucho tiempo". Esta tendencia del Kremlin "a dejar en su estela un constante remanente de desilusionados ex seguidores" era lo que creaba oportunidades para Estados Unidos y sus aliados.<sup>42</sup>

Las tentaciones del desafecto se intensificarían, insinuaba el Policy Planning Staff, a medida que los partidos comunistas de afuera de la Unión Soviética asumieran las responsabilidades del gobierno: "Las acciones de las personas en el poder son mucho más controladas por las circunstancias en las que se ven obligadas a ejercer ese poder que por las ideas y los principios que las animaban cuando estaba en la oposición". Mientras eran solamente revolucionarios que buscaban el poder, los comunistas de afuera de la Unión Soviética no tenían más alternativa que mirar hacia Moscú en busca de liderazgo y respaldo, fueran cuales fuesen las frustraciones que ello involucraba. "Pero ahora que tienen la apariencia y la consideración de la sustancia del poder, entran en juego nuevas y sutiles fuerzas. El poder, incluso su sabor, corrompe por igual a los líderes burgueses y a los comunistas. Las consideraciones del interés nacional y del interés personal se materializan y entran en conflicto con la política colonial perseguida por los intereses soviéticos."<sup>43</sup>

El lugar más obvio, más natural, para que todo esto sucediera era, por supuesto, Europa Oriental, la única área exterior a la URSS donde los comunistas realmente controlaban a los gobiernos, aunque fuera en virtud del poder militar soviético. El problema de mantener la autoridad allí, pensaba Kennan, se haría cada vez más difícil para Moscú: "Es improbable que aproximadamente cien millones de rusos logren someter permanentemente, además de a sus propias minorías, a unos noventa millones de europeos con un nivel cultural más alto y con larga experiencia en resistirse al dominio externo". Kennan predijo acertadamente a fines de 1947 que los

\* Kennan había señalado en un trabajo producido en mayo de 1945: "El que sostiene que la salvación nacional sólo puede producirse por medio de la esclavitud a una nación más grande puede ser, en algunos casos, un visionario. No es fácil para él ser una figura popular" ("Russia's International Position at the Close of the War with Germany", mayo 1945, en *Memoirs: 1925-1950*, p. 536).

rusos no tolerarían la existencia de una Checoslovaquia independiente; cuando el cisma yugoslavo se presentó en el verano de 1948, él lo recibió como confirmación de su análisis y como precedente de lo que podría pasar en otras partes.<sup>44</sup>

"No puedo decirles hoy si el titoísmo se extenderá por Europa", dijo Kennan a una audiencia del Naval War College en octubre de 1948, "pero estoy casi seguro de que se difundirá en Asia". Durante el año anterior, Kennan había predicho que la Unión Soviética no sería capaz de controlar el comunismo en China, si es que éste llegaba al poder: "Los hombres del Kremlin", había observado en febrero de 1947, "descubrirán súbitamente que ese fluido y sutil movimiento oriental que creían tener en la palma de la mano se habrá esfumado entre sus dedos y que lo único que les quedará será una ceremoniosa inclinación y una cortés e inescrutable sonrisa china". Kennan incluso sugirió que una China dominada por el comunismo podría significar una mayor amenaza para la Unión Soviética y para el control que Moscú ejercía sobre el movimiento comunista internacional que para Estados Unidos, ya que China carecería durante muchos años de una base industrial capaz de producir los instrumentos bélicos anfibios y aéreos.<sup>45</sup>

Kennan también esperaba que se produjeran disidencias entre los comunistas locales y el Kremlin en Europa Oriental y en los países del Mediterráneo. "Allí tenemos los puntos más débiles y vulnerables en la armadura del Kremlin", señaló en mayo de 1947. "Estos Partidos Comunistas no tienen todavía tras de ellos las bayonetas de la policía secreta soviética... Su destino aún puede ser influido por los electorados de esos países o por los gobiernos que están en el poder, o por las acciones de otros gobiernos como el nuestro". Si las condiciones que habían tornado popular el modelo comunista en las democracias europeas podían ser enfrentadas exitosamente por otros medios, entonces estos partidos jamás llegarían al poder. E incluso, aunque lo hicieran, ello no sería una calamidad para Estados Unidos en tanto esos gobiernos en cuestión permanecieran independientes del poder policial o militar soviético:

Un régimen comunista en el poder en alguno de esos países, que haya fracasado en el cumplimiento de sus responsabilidades, desacreditándose a los ojos del pueblo, o que se haya vuelto contra sus amos, repudiando la autoridad del Kremlin y mordiendo la mano que lo construyó, puede ser más favorable para los intereses de este país y para la paz mundial a largo plazo que un partido de oposición inescrupuloso que se dedique a la calumnia desde una ventajosa posición de irresponsabilidad, socavando así el prestigio de este país a los ojos del mundo.<sup>46</sup>

Estados Unidos podía intentar acelerar las tendencias al conflicto dentro del movimiento comunista internacional, pensaba Kennan, pero sólo mediante métodos indirectos. Las abiertas condenaciones del comunismo en todas partes no funcionarían porque concentraban la atención solamente en los síntomas, no en la enfermedad misma. Tampoco se podía esperar mucho del hecho de dar ultimátums a Moscú, ya que los rusos no controlaban a todos los comunistas y tal vez no fueran capaces de reprimirlos en ciertas partes del mundo, aun cuando lo desearan. Las intervenciones militares directas destinadas a impedir que los comunistas avanzaran sólo llevarían a Estados Unidos a una serie de guerras civiles de las que le resultaría difícil desinvolucrarse. Y si la intervención era dirigida contra un gobierno comunista que había llegado al poder por medio de procesos democráticos —posibilidad muy real en Europa Oriental en 1947 y 1948, creía Kennan— este hecho "constituiría un precedente que, en mi opinión, podría ejercer una influencia desmoralizadora en nuestra propia política exterior y corromper la básica decencia de los propósitos que, a pesar de todos nuestros errores y desaciertos, sigue convirtiéndonos en una gran figura entre todas las naciones del mundo".<sup>47</sup>

Lo que Estados Unidos sí podía hacer, no obstante, era lograr que la rehabilitación económica de Europa Occidental fuera exitosa. Ello tendría la ventaja no sólo de restaurar el equilibrio de poder, sino también de eliminar o al menos mitigar las condiciones que habían hecho popular, en primer lugar, al comunismo local. Lo que es más, el ejemplo tensionaría severamente el control de Moscú sobre Europa Oriental, ya que la Unión Soviética estaba mucho menos equipada que Estados Unidos como para tener oportunidad de emularlo. "Ha sido nuestra convicción", comentó Kennan a fines de 1948, "que si es posible recuperar la confianza pública y lograr la rehabilitación económica en Europa Occidental —si Europa Occidental, en otras palabras, puede convertirse en hogar de una civilización vigorosa, próspera y con perspectivas— el régimen comunista de Europa Oriental... no sería capaz de soportar la comparación, y el espectáculo de una vida más feliz y exitosa del otro lado de la valla... forzosamente acabaría por ejercer un efecto desintegrante y erosionante sobre el mundo comunista".<sup>48</sup>

La retención de fuerzas militares norteamericanas en áreas claves también podía ser utilizada como medio de promover tensiones entre los comunistas europeos y el Kremlin. Kennan creía que Moscú había dado permiso a sus seguidores para tratar de hacerse con el poder de sus respectivos países, pero solamente si el resultado no era el de acercar mayor presencia militar norteamericana. En otras palabras, si el precio de una victoria comunista en Italia o Grecia fuera un incremento de las fuerzas aéreas o navales norteamericanas en el Mediterráneo, los rusos no estaban dispuestos a pagarlo. Por lo tanto,

el mejor empleo que podía darse a las fuerzas norteamericanas no era el de oponerse a los comunistas locales dentro de sus propios países—algo que Kennan consideraba una “empresa riesgosa y estéril, que haría más mal que bien”—, sino demostrar que “la persistencia de las actividades comunistas tiene tendencia a atraer el poder armado de Estados Unidos a la vecindad de las áreas afectadas, y si estas áreas se cuentan entre aquéllas de las que el Kremlin desea excluir definitivamente al poder de Estados Unidos, Moscú tendría entonces que ejercer una influencia restrictiva sobre las fuerzas comunistas locales”. El efecto sería el de producir un conflicto “entre los intereses de la Tercera Internacional, por una parte, y los intereses de la seguridad militar de la Unión Soviética, por otra parte. En conflictos de esta clase, habitualmente ganan los intereses del estrecho nacionalismo soviético”.<sup>49</sup>

Estados Unidos también podía trabajar para estimular el titoísmo dentro del bloque comunista. No obstante, era importante hacerlo discretamente, porque la conservación de su esfera de influencia, pensaba Kennan, era uno de los pocos motivos por el que los rusos se arriesgarían a declarar la guerra. “No son tan tontos”, comentó en septiembre de 1948; “se dan cuenta de lo que les ocurrirá una vez que empiece ese proceso”. Por lo tanto, Estados Unidos no debía reclamar abiertamente que se derrocaran los gobiernos controlados por el Soviet en Europa Oriental. Tal como lo expresara un estudio del Policy Planning Staff en 1949: “Las operaciones propuestas dirigidas hacia los satélites deben... ser evaluadas en contraste con la clase y el grado de represalias que probablemente provoquen por parte del Kremlin. Su efecto provocativo no debe exceder lo que se considera apropiado en cada situación. Por supuesto, Estados Unidos no debía olvidar que su objetivo último en Europa Oriental era el establecimiento de gobiernos libres de cualquier clase de totalitarismo. Pero como esos regímenes eran, en el mejor de los casos, una perspectiva distante, dada la ausencia de tradiciones democráticas en esa parte del mundo, “importantes consideraciones tácticas... son un argumento en contra del establecimiento de esta meta como objetivo inmediato”. En cambio, la meta debía ser la de “estimular un proceso herético de alejamiento por parte de los Estados satélites”, sin asumir la responsabilidad del mismo. Y, por el momento, eso significaba estar dispuesto a tolerar, e incluso, a cooperar, con los gobiernos comunistas de Europa Oriental que eran independientes de la Unión Soviética, con el propósito de contener a este último país.<sup>50</sup>

Es interesante señalar que Kennan no creía que posibilidades comparables pudieran funcionar con un gobierno comunista chino, si es que llegaba al poder: “No tenemos... razones para creer que los líderes comunistas chinos se sentirían inclinados a prestar seriamente atención a las opiniones del pueblo de Estados Unidos, cuyos motivos

y aspiraciones han estado distorsionando maliciosa y malignamente desde hace años”. La mejor política de Estados Unidos en China sería “mantenerse fuera” en vez de intentar “la clase de intromisión en la que hemos caído hasta la fecha”. Afortunadamente, sin embargo, los rusos podían esperar tanta o más dificultad para establecer su autoridad en Pekín, incluso en el caso de que Washington no hiciera nada. “Los acontecimientos han demostrado”, escribió Kennan a principios de 1950, “que la proyección del poder político de Moscú en otras partes de Asia se topará con impedimentos, inherentes a la naturaleza del área, que no sólo no serán obra nuestra, sino que en realidad serían debilitados por cualquier intento nuestro de intervención directa”. Como resultado, la situación general en Asia, “aunque sería, no es inesperada ni necesariamente catastrófica”.<sup>51</sup> \*

“Con frecuencia se ha alegado”, dijo Kennan a una audiencia del Pentágono en noviembre de 1948, “que nuestra política, usualmente designada como... la política de la ‘contención’, era una política puramente negativa, que impedía cualquier acción hacia adelante... Eso es absolutamente inexacto”. Por razones de discreción Estados Unidos no podía reconocer abiertamente que estaba procurando fragmentar el movimiento comunista internacional. “No tenemos necesidad de hacer una contribución gratuita al esfuerzo propagandístico soviético asumiendo responsabilidad por un proceso de desintegración que el comunismo ha hecho caer sobre sí y por el que debe culparse solamente a sí mismo”.<sup>52</sup> Pero ese reconocimiento público no era necesario, porque en este caso hacía falta poca acción positiva para conseguir el objetivo. La fragmentación del comunismo internacional era una tendencia irreversible, que se produciría independientemente de lo que hiciera Estados Unidos; sólo era necesario que Washington alineara sus políticas en esa dirección.

Kennan fundaba esta conclusión en lo que se podría llamar un

\* Las reservas de Kennan con respecto a tratar con los comunistas chinos no implicaban ninguna simpatía hacia Chiang-Kai-Shek. En julio de 1949, sugirió (pero la retiró inmediatamente) una propuesta de usar las fuerzas norteamericanas para expulsar a los nacionalistas chinos de Formosa, país al que prefería dejar bajo control japonés (y por lo tanto norteamericano) por el momento. (Policy Planning Staff [PPS] 53, “United States Policy Toward Formosa and the Pescadores”, julio 6, 1949, FR, 1949, IX, 356-60). Elaboró sus opiniones en memorandum de septiembre de 1951: “En cuanto a China, no tengo ningún proyecto para ninguno de los dos regímenes, uno de los cuales ha intrigado en este país de manera igualmente desgraciada para él y para nosotros, en tanto el otro se ha comprometido con un programa de hostilidad hacia nosotros tan salvaje y arrogante como el peor al que debimos enfrentarnos. Sostengo que el vínculo con el régimen de Chiang es pésimo y de descrédito, y creo que debe ser cortado de inmediato, al precio, si es necesario, de una verdadera acción perentoria doméstica. Después de que ello ocurra, cuanto menos tengamos que ver con China, tanto mejor. No necesitamos conseguir los favores ni temer la enemistad de ningún régimen chino. China no es el gran poder de Oriente; y los norteamericanos tenemos ciertas debilidades subjetivas que nos tornan mal equipados para tratar con los chinos”. (“Summary by George F. Kennan on points of difference between his views and those of the Department of State”, septiembre 1951, Kennan Papers, box 24).

"análogo imperial" —la idea de que el comunismo internacional, fueran cuales fuesen sus manifestaciones superficiales, en realidad difería muy poco del imperialismo clásico, y estaba sometido a muchas de las tendencias autodestructivas de este último. Le agradaba citar la proposición de Edward Gibbon: "No hay nada más contrario a la naturaleza que el intento de lograr la obediencia de provincias distantes". El proceso mismo de intentar mantener un imperio generaría, tarde o temprano, resistencia suficiente como para socavarlo. "Existe una posibilidad", comentó Kennan en septiembre de 1949, "de que el comunismo ruso sea destruido algún día por sus propios hijos bajo la forma de partidos comunistas rebeldes en otros países. No puedo pensar en ninguna otra evolución que sea más lógica o más justa". Si eso no ocurría, al menos se desarrollarían bloques opuestos dentro del mundo comunista. "Una situación de estas características", señalaba un estudio del Policy Planning Staff, "podría eventualmente proporcionarnos una oportunidad para actuar sobre la base de un equilibrio en el mundo comunista, estimulando las tendencias hacia la adaptación con Occidente implícitas en ese estado de cosas". El nacionalismo, entonces, demostraría ser la ideología más duradera; sería por medio del estímulo del nacionalismo, en áreas amenazadas por el comunismo o dentro mismo del bloque comunista, que se lograrían los objetivos de la contención.<sup>53</sup>

Pero como Kennan creía que la hostilidad de Moscú hacia Occidente estaba basada en fuerzas profundas de la sociedad rusa, no esperaba que "las tendencias hacia la adaptación" emergieran mientras no se hubiera producido un cambio fundamental del concepto soviético de las relaciones internacionales. El tercer paso de su estrategia era producir ese cambio: efectuar en el pensamiento de los líderes del Kremlin una variación que los alejara de su propia versión del universalismo —la convicción de que la seguridad requería la reestructuración del mundo externo siguiendo lineamientos soviéticos— y los acercara al particularismo —la tolerancia e incluso el estímulo de la diversidad.<sup>54</sup>

Una manera concebible de lograr este objetivo, por cierto, sería la guerra, pero Kennan advirtió repetidamente en contra de medios tan poco consistentes con respecto al fin deseado. Una guerra contra la Unión Soviética no se parecería en nada a la Segunda Guerra Mundial, señaló; Estados Unidos y sus aliados no podían esperar conquistar y ocupar todo el territorio de la URSS, ni imponer a su gobierno una rendición incondicional. E incluso, si ello fuera posible, nadie podía garantizar que el régimen que sucediera fuera de trato más sencillo. Las bombas atómicas y otras armas de destrucción masiva sólo eran útiles para destruir a un adversario, no para cambiar sus actitudes. Finalmente, una guerra total podía muy bien poner en peligro la misma sociedad que supuestamente defendía:

Sería útil, en mi opinión, reconocer que los verdaderos propósitos de la sociedad democrática no pueden lograrse por medio de la violencia y la destrucción en gran escala; que, incluso en las circunstancias más favorables, la guerra entre los grandes poderes produce terribles deterioros de las condiciones mundiales desde el punto de vista de la tradición liberal-democrática; y que la única función positiva para nosotros —una función cuya legitimidad y necesidad no discuto— es asegurar nuestra supervivencia física como nación independiente cuando nuestra existencia e independencia están en peligro, y que la catástrofe que suframos nosotros y nuestros amigos, si es que el cataclismo es inevitable, sea al menos inferior a la que sufran nuestros enemigos.\*

No es sorprendente, entonces, que Kennan concluyera: "Preferiría esperar treinta años una derrota del Kremlin producida por los tortuosos y exasperantemente lentos recursos de la diplomacia que vernos someter a la prueba de las armas una diferencia tan poco susceptible a un acuerdo claro y feliz por esos medios".<sup>55</sup>

En el otro extremo de la escala estaba la posibilidad de cambiar el concepto soviético de las relaciones internacionales por medio de la negociación. La mera exposición del punto de vista norteamericano no ejercería demasiado efecto, advertía Kennan: "No van a volverse ni a decir: 'Caramba, jamás pensé en eso antes. Nos volveremos atrás y cambiaremos nuestras políticas'... No son esa clase de gente". Pero si se podía restaurar la auto-confianza en Europa Occidental, y se podía llenar el vacío dejado por el colapso alemán, entonces tal vez los rusos estuvieran dispuestos a "aflojar", al menos en relación a una

\* Mucho se ha hecho luego que se comprobó que la transcripción de una conferencia que Kennan pronunció en el Air War College el 10 de abril de 1947 (Kennan Papers, box 17), lo consigna dictando, en respuesta a una pregunta, que Estados Unidos podía ser justificado al considerar la posibilidad de una guerra preventiva contra la Unión Soviética. (Ver, por ejemplo, Wright, "Mr. 'X' and Containment", p. 19). Pero el contexto completo de los comentarios transcritos de Kennan deja en claro que se refería a la guerra preventiva tan sólo como último recurso, que debía considerarse si el potencial bélico del Soviet excedía el de Estados Unidos, y si se habían agotado las oportunidades de solución pacífica, situaciones que, según creía, no existían en ese momento. Y en enero de 1949 aparentemente Kennan intentaba descartar completamente la posibilidad de una guerra: "Una sociedad democrática no puede planificar una guerra preventiva. La democracia no da lugar a la conspiración en los asuntos de Estado. Pero, aun cuando fuera posible que la democracia se dirigiera deliberadamente hacia la guerra, cuestiono la posibilidad de que sea esa la respuesta correcta... Estamos condenados, pienso, a definir nuestros objetivos aquí en términos de lo que puede lograrse por medio de medidas que no impliquen la guerra. Y, aunque es ésta una cuestión de filosofía personal más que de observación objetiva, yo estoy profundamente agradecido de que la Providencia nos haya puesto esa particular limitación." (Conferencia pronunciada en Foreign Service Institute, enero 19, 1949, Kennan Papers, box 17).

04 | JUAN LEWIS VILLAS

disminución de tensiones en Europa; por cierto Estados Unidos debería estar preparado para esa eventualidad. Llegaría el día "en el que adopten la conclusión de que no pueden tener lo que desean *sin* hablar con nosotros. Nuestra tarea es ayudarlos a llegar a esa conclusión".<sup>66</sup>

Pero el medio más efectivo de modificar la conducta soviética era una combinación de disuasiones y estímulos que Kennan llamaba "contra-presión". "La forma del poder del Soviet", explicó en febrero de 1947, "es como la de un árbol que ha sido torcido en la infancia para que adquiriera cierta forma. Puede hacerse que crezca de otra forma, pero no por medio de una aplicación de fuerza súbita o violenta. Este efecto sólo puede producirse mediante el ejercicio de una constante presión durante un número de años, siempre en la dirección correcta". Más tarde, ese mismo año, Kennan aludió a la analogía del ajedrez para aclarar en qué forma se lograría la "contra-presión": "Por medio de la manera en la que se dispongan las fuerzas propias sobre el tablero mundial. No me refiero solamente a las fuerzas militares que poseemos, aunque son muy importantes, sino a todas las fuerzas políticas. Sólo hay que disponer todos los peones, las reinas y los reyes de manera que los rusos vean que su interés es hacer lo que uno desea que hagan, y luego seguirán adelante y lo harán".\* NSC 20/1, el abarcativo panorama de la política norteamericana hacia la Unión Soviética que Kennan supervisó durante el verano de 1948, utilizaba una terminología más general para expresar la misma idea: "Los líderes soviéticos están preparados para reconocer *situaciones*, si no argumentaciones. Si, por lo tanto, pueden poner la acentuación de los elementos de conflicto dentro de sus relaciones con el mundo exterior, entonces sus acciones, e incluso el tenor de la propaganda hacia su propio pueblo, *pueden* ser modificadas".<sup>67</sup>

Los norteamericanos podían acelerar este proceso, pensaba Kennan, por medio tan sólo de ser ellos mismos: "Estados Unidos... debe demostrar por medio de su propia autoconfianza y paciencia, pero especialmente por medio de la dignidad y la integridad de su ejemplo, que la verdadera gloria del esfuerzo nacional ruso puede hallar expresión solamente en la asociación pacífica y amistosa con otros pueblos, y no en sus esfuerzos destinados a someter y dominar a esos mismos pueblos". Este énfasis en la fuerza del ejemplo reflejaba la identificación de Kennan con los arquitectos de la política exterior norteamericana de fines del siglo dieciocho y principios del siglo diecinueve, que pensaban en términos similares; también era

\* Kennan utilizó el término "contra-fuerza" en vez del término "contrapresión" en el artículo 'X', pero no logró aclarar su significado, hecho que, según él mismo admite, ha dado lugar a grandes confusiones (Kennan, *Memoirs, 1925-1950*, pp. 359-360).

una manifestación de su creencia en la importancia de la "buena forma" tanto en los asuntos públicos como en los privados:

Si queremos que nuestras relaciones con Rusia sean normales y serenas, lo mejor que podemos hacer es ocuparnos de que, por nuestra parte al menos, adquieran el aspecto externo de normalidad y de serenidad. La forma significa mucho en la vida internacional... Lo que importa, en otras palabras, no es tanto *qué* se hace sino *cómo* se lo hace. Y en este sentido, la buena forma de la conducta externa se transforma en más que un medio para lograr un fin, en más que un atributo subsidiario: se convierte en un valor en sí mismo, con su propia validez y su propia efectividad y tal vez —ya que la naturaleza humana es lo que es— en el mayor valor de todos.

Las relaciones soviético-norteamericanas, por lo tanto, se redujeron, dijo Kennan a los estudiantes de la Naval Academy en mayo de 1947, "a una suerte de competencia de esgrima a distancia en la que las armas no son solamente el recurso del poder militar sino también las lealtades y las convicciones de cientos de millones de personas y el control o la influencia sobre sus formas de organización política... Tal vez sea la fuerza y la salud de nuestros respectivos sistemas el factor decisivo que definirá la situación. Esto puede hacerse —y probablemente se haga— sin una guerra".<sup>68</sup>

#### IV

Kennan prestó relativamente poca atención a los problemas implícitos en explicar la contención al Congreso, a la burocracia o al público en general, cuyo respaldo hubiera sido necesario para implementarla. Esto fue así, en parte, porque como *planificador* de política no consideraba que fuera su responsabilidad dedicar tanto tiempo a justificarla, y en parte también porque nunca logró reconciliar en su mente la necesidad de precisión y de flexibilidad en una diplomacia con un encuadre constitucional que parecía, en el mejor de los casos, poco hospitalario con respecto a esas cualidades: "La prosecución del poder por medios diplomáticos —al igual que la prosecución del poder por medios militares— requiere disciplina, seguridad y la capacidad de desplazar las fuerzas con rapidez y seguridad, sacando plena ventaja del ocultamiento de los propios pensamientos y del elemento sorpresa... ¿Es posible conducir una política exterior moderna en la que gran parte de las propias acciones pueden decidirse sobre una base cotidiana... por parte de personas sometidas a la disciplina profesional en asuntos de seguridad y otros asuntos,



en tanto otra gran parte de la propia acción debe determinarse en cuerpos que se reúnen sólo periódicamente y que toman sus decisiones bajo la particular presión del debate público y el compromiso?".<sup>59</sup>

La queja de Kennan abarcaba tanto los problemas de la burocracia como los de la democracia. Con respecto a los primeros, creía que el profesionalismo y la disciplina eran la solución: "La comprensión de las políticas gubernamentales en el campo de los asuntos exteriores no puede ser adquirida rápidamente por personas que son nuevas en ese campo", señaló en 1948, "ni siquiera aunque estén animadas por la mejor buena voluntad del mundo... Es una cuestión de educación y entrenamiento para la que se requieren años". Y una vez que la política se había establecido, la burocracia tenía la responsabilidad de llevarla a cabo fielmente. "Creo que no debemos temer el principio de adoctrinamiento dentro del servicio gubernamental", escribió dos años más tarde. "El secretario de Estado está encargado personalmente por el presidente de la conducción de los asuntos exteriores, y no hay razón por la que este funcionario no deba insistir en que sus opiniones e interpretaciones deban ser las de todo el establishment oficial".<sup>60</sup>

Pero la tarea de combinar profesionalismo con disciplina no era fácil. El sólo hecho de transformar la experiencia en lineamientos políticos distorsionaba esa experiencia, creía Kennan: era erróneo creer que era posible "describir en pocas páginas un programa destinado a lograr los objetivos de Estados Unidos con respecto a la Unión Soviética". Los documentos de esta naturaleza producían un exceso de simplificación y de rigidez cuando lo que se necesitaba eran sofisticadas evaluaciones de situaciones cambiantes, junto con la flexibilidad de actuar sobre la base de esas evaluaciones. Y, aunque se pudieran idear lineamientos utilizables, no había ninguna garantía de que la burocracia los respetara:

Las unidades operativas —las unidades geográficas y funcionales— no aceptarán la interferencia de ninguna unidad fuera de la línea de mando. Insisten en tener una voz efectiva dentro de la determinación de la política; si una de ellas no logra hacer que sólo su voz sea válida, insiste en su derecho de descartar cualquier recomendación, acudiendo al secretario hasta el punto en que éste puede ser poco significativo pero al menos no contrario a sus propias opiniones. Si una recomendación poco aceptada halla la aprobación del secretario, tal vez la reconozcan superficialmente, pero seguirán de todas maneras, y básicamente, sus propias políticas, seguras al saber que nadie puede verdaderamente controlar todo su trabajo, que los temas que son de actualidad en el momento muy pronto no lo serán, y que la gente que intenta forzarles la mano muy pronto ya no estará.

El hecho simple era que "ninguna política ni ningún concepto... podrá... durar en nuestro gobierno si no se lo infunde en las mentes de un gran número de personas, incluyendo a algunos cuyo desarrollo mental no ha pasado de esa edad que, según se dice, es el criterio para la producción de las películas de Hollywood".<sup>61</sup>

El problema de cómo conseguir respaldo para la política sin distorsionarla también se presentaba en relación con el Congreso y con el público en general. El gobierno tenía la obligación de liderar, reconocía Kennan: "Creo que por cierto seríamos muy pobres representantes de nuestro país si nos quedáramos pasivamente sentados, sabiendo todo lo que sabemos, y dijéramos: 'Nuestras propias opiniones no entran en cuestión, y sólo haremos lo que la gente nos diga' ". Pero el liderazgo con demasiada frecuencia adquiría la forma de una retórica exagerada, no de la educación. El mejor ejemplo, por supuesto, era el discurso del presidente Truman al Congreso, en marzo de 1947, acerca de la ayuda a Grecia y Turquía —un empleo de la retórica universalista con propósitos particularistas que ofendió profundamente el sentido que Kennan tenía de la relación adecuada que debía existir entre los medios y los fines. También lo disgustaba la voluntad de la administración para modificar políticas cuidadosamente formuladas con el objeto de aplacar a los críticos del Congreso: "Mi especialidad", señaló iracundamente en enero de 1948, "era la defensa de los intereses norteamericanos en contra de los otros, no en contra de nuestros propios representantes".<sup>62</sup>

No era la fidelidad de Kennan a la democracia lo que estaba en cuestión: por el contrario él confiaba completamente, como se ha visto, en la fuerza del ejemplo democrático para atraer a los no comprometidos, reafirmar a los aliados y desconcertar a los hostiles. Tampoco era lógico, si, como afirmaba, el propósito de la estrategia era proteger las instituciones domésticas de la nación, abandonar esas instituciones en virtud de estimular esa estrategia. Lo que Kennan cuestionaba era el grado en el que los requerimientos de la democracia, al igual que los de la burocracia, necesitaban generalizar acerca de lo particular:

Hay muy pocas observaciones generales que pueden hacerse acerca de la conducta de los Estados que tengan alguna validez absoluta en todas las épocas y en todos los casos. Las pocas que puedan tener esa validez se hallan invariablemente en el dominio de la perogrullada. Si falta esta validez absoluta, es probable que la afirmación en cuestión se alce para perseguirnos algún día dentro de un contexto donde ya no es posible aplicarla. Si, por otra parte, la afirmación permanece en el dominio de la perogrullada, hay entonces más motivos para no asociarnos con ella.



"Simplemente no se les ha dado a los seres humanos la posibilidad de conocer la totalidad de la verdad", concluía. "De manera similar, nadie puede ver en su totalidad algo tan fundamental y de implicancias tan ilimitadas como el desarrollo de nuestro pueblo en su relación con el entorno mundial". Y, sin embargo, sin un poco de confianza en que la estrategia elegida para sobrevivir en ese entorno funcionara, no habría respaldo para ella. Éste era el dilema central, para el que Kennan nunca descubrió respuesta satisfactoria. Eso es lo que daría cuenta de muchas de las dificultades con las que se topó al intentar implementar su estrategia de contención.<sup>63</sup>

## Capítulo III

### *Implementando la contención*

Los intentos de establecer relaciones entre los hombres, las ideas y los acontecimientos son riesgosos en el mejor de los casos —y mucho más cuando el individuo involucrado se expresa de manera elocuente pero elíptica, cuando se resiste a cualquier exposición sistemática de sus ideas, y cuando existe un vigoroso debate acerca de cómo estas ideas afectaron a los acontecimientos asociados a ellas. Todos estos problemas se presentan cuando se intenta evaluar la influencia ejercida por Kennan sobre las políticas exterior y militar de la administración Truman. Probablemente el mismo Kennan ha subestimado su rol: con un grado de modestia poco usual en un autor de memorias, ha insistido en que las ideas que presentó a fines de la década de 1940 "hicieron tan sólo una impresión leve y totalmente inadecuada en el Washington oficial".<sup>1</sup> \* Otros han sobrestimado su influencia pero no han comprendido sus enfoques, basándose demasiado en el conspicuo pero equívoco artículo "X".<sup>2</sup> Otros han señalado que Kennan fue sólo uno de varios asesores clave durante la administración Truman, y que es fácil seducirse con la gracia de su prosa y tener una impresión exagerada de lo que fue su influencia real.<sup>3</sup>

Repetir que el pensamiento de Kennan dio forma o reflejó el de la administración sería un exceso de simplificación, pues en realidad hizo ambas cosas. El mismo Kennan reconoce haber desempeñado un rol decisivo en ciertas áreas: el énfasis puesto en la iniciativa europea y la rehabilitación alemana en el Plan Marshall, la oferta de extender la ayuda de ese plan a la Unión Soviética y a sus satélites de Europa Oriental, la reorientación de la política de ocupación en Japón.<sup>4</sup> También se podría agregar a esta lista la explicación que Kennan diera de las raíces de la conducta soviética, su escepticismo con respecto a la decisión de Moscú de declarar una guerra, y su anticipación del policentrismo dentro del movimiento comunista internacional. Pero el concepto estratégico general de Kennan, tal como lo hemos presentado en el capítulo anterior, no emergió completa-

\* "Durante este período me reuní una o dos veces con Truman ... Sospecho que era vagamente consciente de que en el Departamento de Estado había un joven que había escrito un buen informe sobre los rusos, aunque dudo de que Truman haya leído alguna vez algo de lo que he escrito. Por cierto que no creo que haya comprendido mi posición". (Entrevista con George F. Kennan, Washington D.C., octubre 31, 1974).