

Una nueva política oriental en Alemania

KARL KAISER es profesor de Política Internacional en el *John Hopkins University Center*, Bologna, Italia, y también profesor de Ciencia Política en la Universidad de Bonn, Alemania. Este artículo fue preparado especialmente para *Estudios Internacionales*, es una síntesis de su libro *German Foreign Policy in Transition: Bonn between East and West*, editado por el Oxford University Press, 1968, bajo los auspicios del *Center for International Affairs*, de Harvard, el *Twentieth Century Fund's Tocqueville Series*, y el *Royal Institute of International Affairs*.

Alemania, por lo menos su sector occidental, logra una vez más ejercer un papel destacado en la política internacional después del periodo de más de dos décadas transcurrido desde la derrota final del Tercer Reich. La política exterior de Alemania Occidental ya no se encuentra totalmente circunscrita por la voluntad de las potencias que antes la ocuparon. Este cambio ocurre en medio de una relajación general del otrora rígido sistema bipolar que caracterizó a los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, no cabe duda que el desgaste de aquella rígida bipolaridad del sistema y la nueva autoafirmación alemana son elementos inseparables entre sí. La división de Alemania mantuvo y mantendrá la capacidad de maniobrar de la República Federal, dentro de márgenes relativamente estrechos, confiriendo, por lo mismo, cierta precariedad a cada uno de sus movimientos. De hecho, la estabilidad futura de Europa depende parcialmente de la manera en que Alemania Occidental tome conciencia de este margen y de la forma en que lo explote. De ahí que el *problema alemán* se perfila ahora en una perspectiva nueva, más difícil, y que implícitamente plantee un desafío mayor, tanto para la misma Alemania como para la *estabilidad internacional*.

¿Por qué el problema alemán ha tomado un nuevo giro? La respuesta reside en los cambios ocurridos en las dos principales variables de la ecuación alemana, a saber: el sistema internacional de la Guerra Fría, que dio origen a los dos regímenes alemanes, y la política exterior entre los dos estados de esa nacionalidad. Durante las dos primeras décadas después de la guerra, dichas variables fueron ajustadas de manera de generar una estabilidad efectiva, aunque precaria. Nuevos acontecimientos han cambiado y reordenado dichas variables: aún no hay certeza de que un nuevo equilibrio sea posible.

Los cambios en el sistema internacional o en las políticas alemanas significan potencialmente consecuencias de largo alcance para Alemania. Ello ocurre así debido a la poco corriente interacción intensiva entre las políticas internas, interalemanas e internacionales. En ambos estados alemanes no se han constituido regímenes que hayan creado una política exterior, sino que ambos constituyen regímenes políticos creados por sendas políticas exteriores. Ambos estados emergieron en una constelación internacional específica, que afectó profundamente a sus sistemas políticos, constitución e ideologías, sistemas partidarios y divisiones políticas internas. Esto resulta más evidente aún si se analiza en términos de relaciones con el mundo exterior. La razón de ser de la República Federal estuvo tan vinculada con la *política de poder* frente al mundo comunista entonces prevaleciente en el Oeste, como lo estuvo la Alemania Oriental con el objetivo de Stalin de consolidar el control ruso sobre Europa Oriental y Central y de usar su parte de Alemania como base de su política de expansión.

Las políticas internas y externas de ambos regímenes alemanes estaban intrínsecamente conectadas al sistema internacional y dialécticamente ligadas entre sí. Después de todo, ambos Estados formaban aún parte de una sola nación. La Guerra Fría confirmó lógica y coherencia a esta compleja red, que subsistió a varias crisis durante dos décadas sin romperse ni desembocar en conflictos militares. (Dadas las constantes amenazas a la estabilidad en este terreno de continuos encuentros entre dos sistemas hostiles, el que haya sido posible mantener dicha estabilidad es uno de los fenómenos realmente notables del periodo de postguerra).

La *détente* entre Este y Oeste y la consiguiente evolución del sistema bipolar durante la década de 1960, necesariamente tuvieron profundas repercusiones en Alemania, y sobre la política alemana. Esto afectó particularmente a Alemania Occidental, puesto que dichos acontecimientos pusieron en tela de juicio la mayor parte de los postulados esenciales de su política exterior general y entre las dos Alemanias en especial, sus compromisos con el mundo Atlántico, su *política de poder* hacia Europa y Alemania Oriental, la Doctrina Hallstein (según la cual Alemania no puede mantener relaciones diplomáticas con países que hayan reconocido al gobierno de Alemania Oriental), y su rechazo a la Línea Oder-Neisse como límite definitivo con Polonia. Simultáneamente, los nuevos alineamientos internacionales liquidaban lo que para Alemania Occidental constituía un delicado equilibrio de ventajas y sacrificios, por un lado bajo la *forma de* apoyo y promesas del Oeste respecto de la unidad alemana, y por el otro, su *temporal* aceptación de la división de Alemania.

De ahí que, en los comienzos de la década de 1960, la contradicción entre la búsqueda de una *détente* en el mundo internacional y la política de Alemania Occidental, diseñada en los comienzos del periodo de la Guerra Fría, a la República Federal como último bastión de las más ortodoxas políticas

del pasado. Pero la dinámica de la evolución internacional fue irresistible, y a pesar de la oposición y desconfianza internas, Alemania Occidental inició la revisión de su política.

Sin embargo, ninguna de las potencias occidentales que urgió estos cambios tuvo una clara conciencia de que al hacerlo, vale decir, al ajustarse a las otras políticas occidentales de *détente* y variar su actitud hacia Europa Oriental y hacia la República Democrática Alemana, Alemania abandonaba un esquema político que había sido la base de su pasada estabilidad interna y de su sino. Tampoco comprendieron que este nuevo camino exponía a la Alemania Occidental a los precisos problemas, desafíos y peligros de los cuales habían trabajosamente logrado protegerla en el pasado, mediante restricciones y estimulando la práctica de una política casi totalmente opuesta. De ahí que, tal como lo expusiera en forma concisa Henry Kissinger, "la situación vigente lleva implícita una serie de bombas de tiempo"¹.

No es mera coincidencia que los cambios en la política alemana hayan tenido lugar inmediatamente después de la formación de la Gran Coalición entre Demócratas Cristianos y Social Demócratas, en diciembre de 1966. De hecho, la doble amenaza que para la estabilidad interna de Alemania Occidental representó el cambio en el sistema internacional y la alteración tanto en su política exterior como en su política hacia las relaciones inter-Alemanias, hizo imperativa la cooperación entre los dos principales partidos políticos vigentes, permitiendo así la creación de nuevos puntos de partida.

El sistema internacional actual puede ser clasificado dentro de lo que Stanley Hoffmann oportunamente llamó bipolaridad muda, en que el conflicto Este-Oeste continúa existiendo, pero bajo formas silenciosas². Ahora bien, Alemania constituye un vínculo de ligazón entre el Este y el Oeste, puesto que ambos regímenes alemanes desempeñan dos funciones simultáneamente. En primer lugar, cada una comprende parte de la zona de contacto entre ambos sectores y es un punto de penetración respectiva en sistemas que se oponen mutuamente, en situación siempre de vulnerar la estabilidad europea —siendo Berlín el punto más crítico. Pero en segundo lugar, ambas forman un *contexto doméstico* con valores y esquemas de comportamiento específicos para cada situación y muy diferentes a aquellos pertenecientes a relaciones entre otros miembros de los dos sistemas políticos aludidos. Debido a esta doble función de vínculo y barrera, cualquier cambio en la política alemana, sea doméstica o exterior, indefectiblemente afectará al sistema internacional en su totalidad. Esto es válido no sólo para los cambios provocados en Alemania por fuerzas foráneas, sino también para aquellos acontecimientos generados dentro de ambos regímenes alemanes.

¹Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance* (1965), p. 209.

²Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy* (1968), p. 21.

De ahí que los intentos de Alemania Occidental de comprometer a Alemania Oriental en un diálogo, iniciados por los abortados esfuerzos de los Social Demócratas por dar comienzo a un intercambio de oradores en 1966, no sólo forzaron a los líderes comunistas de Alemania Oriental a revisar su política inter-Alemanias, sino que contribuyó a crear una seria tensión en las relaciones de la República Democrática Alemana con sus aliados socialistas.

LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES PARA UNA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR
DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

Los cambios en el sistema internacional de la Guerra Fría han tenido un profundo impacto en la política de reunificación perseguida por la República Federal desde su fundación. De resultados de esta nueva situación, cada ingrediente particular e importante de dicha política ha debido ser o fundamentalmente alterado, o modificado en forma significativa en el pasado reciente. El giro en el problema alemán a que se hiciera referencia en la primera parte de este ensayo, es por tanto el cambio más visible y probablemente el más pleno de posibilidades dentro de la política de unidad germana sustentada por Alemania Occidental.

¿En qué medida ha cambiado la *Deutschlandpolitik* de la República Federal? Permitásenos primero definir brevemente los principales componentes de la política de reunificación alemana y como éstos han sido alterados. La política de postguerra puede resumirse en seis principales supuestos (simplificados)³:

1. La unidad debía lograrse a través de la eliminación de la dominación comunista en Alemania Oriental en un futuro cercano, ya sea mediante elecciones libres o liquidando al régimen a través de un movimiento interno con el establecimiento consiguiente de una institucionalidad común para toda Alemania. Este presupuesto ha debido cambiarse radicalmente. La unidad institucional ya no constituye el núcleo del concepto de reunificación; éste estaría más bien en la preservación de la herencia común de la nación y en la mejora de las condiciones políticas dentro de Alemania Oriental. Esto último podría lograrse a través de un largo proceso histórico, que puede en última instancia desembocar a su vez en la unidad institucional. Pero en todo caso, es imposible determinar de antemano la forma que adoptarán las instituciones.

2. Desde el momento que el gobierno de la República Federal es libremente elegido y el de la República Democrática no lo es, sólo el primero podía representar a la totalidad de los alemanes, incluyendo a los que viven bajo el régimen comunista (*Alleinvertretungsanspruch*). Esta política

³ Respecto a una sólida presentación de la *Deutschlandpolitik* de Bonn durante la primera década, véase Wilhelm G. Grewe, *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit* (1960); Ernst Majonica, *Deutsche Außenpolitik* (1965).

comenzó a cambiar con el establecimiento de relaciones diplomáticas con Rumania, en 1967, año en que por primera vez Alemania estuvo representada por dos gobiernos en otro país fuera de la Unión Soviética; esta doble representación implícitamente debilitó la argumentación de Bonn en cuanto a que dicho gobierno fuera el único representante legal de toda Alemania. El Gobierno de Alemania Occidental tuvo clara conciencia de que la mantención de una posición rígida en ese sentido no sólo dificultaría el diálogo que deseaba abrir con Berlín Oriental sino que postergaría el establecimiento de relaciones diplomáticas con los gobiernos de Europa Oriental, ya sometidos a fuertes presiones de la República Democrática Alemana para que rechazaran esta insolente reclamación de constituirse en vocero de la Alemania Oriental.

3. Hasta la reunificación y en orden a no impedirla, el régimen comunista no debía ser reconocido ni formar parte de contactos oficiales, por el contrario, debía ser aislado en cada ocasión en que el ostracismo fuera posible. Esta política fue alterada en forma significativa, para reemplazarla por una actitud de "vivir y dejar vivir", que significó cambios de mensajes entre el Canciller Kiesinger y el Premier Stoph y que el Gobierno de Alemania Occidental asegurara a las autoridades de Alemania Oriental que no buscaban su liquidación.

4. En orden a mantener aislado al régimen comunista y a impedir el reconocimiento internacional a la división de Alemania, la República Federal rehusó establecer relaciones diplomáticas con gobiernos reconocidos por la República Democrática, a excepción de la Unión Soviética (Doctrina Hallstein). Esta política fue parcialmente revisada, en un comienzo bajo el gobierno de Erhard y luego esta nueva evaluación fue continuada por la Gran Coalición. La revisión se limitó a las relaciones con los regímenes comunistas de Europa. El primer país con que se expresó el nuevo enfoque fue Rumania, seguida luego por Yugoslavia.

5. Los límites de una Alemania reunificada deberían mantenerse en calidad de provisorios hasta un arreglo definitivo en una conferencia de paz final. La Gran Coalición hizo un reconocimiento formal ante Checoslovaquia al declarar no válido el Acuerdo de Munich, aunque excluyendo para estos efectos cualquier alusión al problema Oder-Neisse. En todo caso, la política alemana ha dado síntomas de compromiso al implicitar una futura posibilidad de concesiones a cambio de progresos en la tarea de superar la división.

6. Finalmente, aun cuando la reunificación alemana continuaba siendo obligación y responsabilidad de las cuatro grandes potencias, cualquier relajamiento de la tensión a lograrse por parte del Oeste debería llevar como prerrequisito obligatorio dicha reunificación. Este postulado, que constituía en cierto sentido una cláusula de garantía para el caso de que fallara la política de fuerza, ha sido posteriormente revisado en su totalidad. El nuevo

gobierno alemán sostiene hoy que la unidad sólo es posible como consecuencia de una relajación de las tensiones. De ahí que la mejor contribución de Alemania en pro de la reunificación consista en apoyar una *détente* a través de una diplomacia activa.

Habiendo resumido los cambios experimentados por la política exterior de Alemania en torno a la reunificación, pasamos a un análisis más detallado de las modificaciones de sus componentes.

LAS RELACIONES INTRAGERMANAS Y LA ESTRATEGIA DEL ACERCAMIENTO

Dos interrogantes han sido siempre de particular importancia en la *Deutschlandpolitik* de la República Federal: ¿cómo puede lograrse la unidad y cuál debiera ser su relación con Alemania Oriental?

Los nuevos objetivos diplomáticos de la Gran Coalición fueron expresados en una declaración política del Canciller Kiesinger, hecha en febrero de 1967.

Su pronunciamiento es una buena demostración de hasta qué punto ha cambiado la posición de Alemania Occidental; dos años antes ésta hubiera sido inconcebible: "Nuestra convicción de que debe darse un solo Estado alemán, legítimo y democrático, no ha sido expresada como un intento de tutelaje sobre el pueblo del otro sector (Alemania Oriental). Les repetiremos una y otra vez que respetaremos su voluntad. Esto presupone que les será permitido expresarla en grado creciente. También sabemos que esto no puede suceder en una noche, y que sólo será posible luego de una larga evolución..."

"Nuestros esfuerzos en pos de aquello que llamamos facilitamiento de las relaciones (*Entkramfung*) entre nosotros y el otro lado, deben ser analizados dentro de ese contexto. Nos dirigimos a nuestros compatriotas, de ese pueblo. Sin embargo, dado que existe al otro lado una organización política que enfrentamos al tratar de acercarnos al pueblo, debemos tratar, sin apasionamiento, de encontrar eventuales posibilidades futuras a través de esa organización política, que permitan mejores contactos con la gente que vive al otro lado. Todos sabemos que este es un problema difícil y delicado. No queremos dar al mundo la impresión de que estamos transando nuestra posición legal (la de ser los únicos representantes del pueblo alemán)"¹.

En este mismo sentido calificó Kiesinger —si es que en la práctica no la dejó atrás— a la antigua oposición de Bonn al régimen comunista de Alemania Oriental. La idea defendida anteriormente por críticos reformistas de Alemania Occidental, de que el único camino hacia el pueblo de Alemania Oriental era a través de sus dirigentes, se expresa claramente en la declaración citada más arriba. Pero ésta fue más lejos, al dejar en claro que el

¹Discurso en Oberhausen, 11 de febrero, 1967, en *Boletín des Presse-und Informationsamts der Bundesregierung*, 13 de febrero, 1967. Las mismas ideas fueron expresadas con más cautela en la declaración gubernamental de diciembre, 1966. *Boletín*, 14 de diciembre, 1966.

Gobierno de Bonn aceptaba al régimen comunista como el administrador efectivo de Alemania Oriental, aun cuando no el legítimo. De ahí que la República Federal sostuviera que ya no desafiaba a la dirección comunista, siempre que los líderes de Alemania Oriental adoptaran una política a su respecto. La aceptación de Bonn a la actual distribución del poder ha sido posteriormente corroborada por las repetidas ofertas del gobierno de la Gran Coalición para incluir a la República Democrática Alemana en un propuesto sistema europeo de mutuo renunciamiento al uso de la fuerza⁵.

De esta manera, los intentos de Alemania Occidental de entrar en contacto con Alemania Oriental han asumido la orientación dinámica que defendieron los antiguos críticos del gobierno de Bonn: relaciones entre las dos Alemanias como un medio de liberalizar al régimen comunista, de suavizar la carga de la división, de preservar la herencia de una nacionalidad común y de contribuir a una *détente* en Europa a través de una *détente* dentro de Alemania. Obviamente, sólo el futuro podrá demostrar si esta política tendrá éxito.

Desde la formación de la Gran Coalición, la *Deutschlandpolitik* de Bonn ha atravesado por un período de actividad sin precedentes. Herbert Wehner, uno de los arquitectos de la nueva política del SPD (*Partido Social Democrata*) y Ministro de Asuntos de Toda Alemania, planteó más explícitamente aquello que ya había sugerido el Canciller con cautela en el discurso citado anteriormente: la posibilidad de acelerar los contactos con el régimen de Alemania Oriental hasta llegar al nivel oficial, siempre y cuando éste se liberalizara —especialmente si llegara a producirse una situación austriaca— implicando con ello la retirada de tropas soviéticas, neutralización y evolución hacia un sistema más liberal, o en el caso que el régimen evolucionara en el sentido yugoeslavo⁶.

El 12 de abril de 1967, el Comité Ejecutivo del SPD y el Gobierno enviaron dos mensajes concertados a la Conferencia del Partido Comunista, reunida ese mes en Berlín Oriental⁷. En su carta, el SPD trató de reanudar el diálogo iniciado con el Este a través del abortado intento de establecer un intercambio de oradores en 1966. El SPD pidió a la Alemania Oriental que no planteara 'condiciones previas inaceptables' para la iniciación de conversaciones e hizo referencia al mensaje del gobierno federal solicitando 'se examinaran las posibilidades de acción prácticas —al margen de las diferencias de principios existentes entre las dos Alemanias— a objeto de disminuir el sufrimiento que la división produce en nuestro pueblo, creando de

⁵ Id. anterior y discurso de Kiesinger del 'Estado de la Nación', 11 marzo 1968, ante el Bundestag, *Boletín*, 19 de marzo. Para una oferta más reciente, véase el *Boletín* del 16 de julio 1968.

⁶ Sus sugerencias fueron publicadas sin su aprobación por el *Washington Post* 1° de febrero, 1967, pero estaban muy alejadas de lo expresado frente a la televisión (*Deutschlandgespräch*) el 9 de febrero, 1967. El texto fue publicado por el SPD en *Tatsachen-Argumente*, N° 222, 1967.

⁷ El mensaje del gobierno fue leído simultáneamente por el Canciller al Parlamento; el texto fue publicado en *Europa-Archiv*, julio 1967.

esta manera las condiciones para una *détente* dentro de Alemania⁸. (En calidad de ejemplos, el gobierno mencionó mayores facilidades en los viajes, acuerdo para pases en el límite de Berlín, reuniones de familiares, desarrollo conjunto de sistemas de transportes, intercambio de publicaciones sin obstrucciones, etc.).

Las autoridades comunistas respondieron por medio de una carta del Primer Ministro de Alemania Oriental, Willi Stoph. Simultáneamente, aumentaron sus demandas, aceptando conversar con Alemania Occidental, pero sólo respecto al establecimiento de "relaciones normales entre los dos Estados alemanes", el reconocimiento de las fronteras existentes, las relaciones diplomáticas de terceros países con ambos gobiernos alemanes, etc.⁹.

Dado que esta carta estaba firmada por el Primer Ministro de Alemania Oriental, su eventual respuesta promovió grandes debates en Bonn. Luego de alguna demora, la República Federal tomó otra medida sin precedentes, al responder directamente el Canciller, en junio. La médula de su mensaje era el concepto de que el planteamiento de precondiciones inaceptables era equivalente a un bloqueo por parte de Alemania Oriental a cualquier progreso hacia futuras negociaciones. Pero Kiesinger también sugería que autoridades representativas discutieran las medidas concretas que habían sido propuestas en su primera carta.

La totalidad del intercambio de mensajes es importante por varios motivos. Por primera vez desde la división de Alemania, ambos gobiernos entraron en comunicación directa. Al mismo tiempo, Bonn había elevado progresivamente el nivel de representación que estaba dispuesto a aceptar para los contactos intra-Alemanias. En la correspondencia habida en 1967, el Canciller ofreció delegar su representación personal durante las negociaciones en la persona del Subsecretario de Estado de la Cancillería. En el mensaje del "Estado de la Nación", de Marzo de 1968, ofreció negociar personalmente con el Primer Ministro de Alemania Oriental sobre asuntos de interés para las relaciones entre ambas Alemanias, siempre que hubiera algún progreso en las conversaciones preliminares. En todo caso, está por verse si los tratos directos entre ambos gobiernos alemanes facilitarán la solución de viejos problemas, de acuerdo con las esperanzas de los reformistas.

Así también, el gobierno de Alemania Occidental —nuevamente por primera vez— reconoció la existencia de un régimen comunista (y de un Partido Comunista) gobernante efectivo de Alemania Oriental, aun cuando no la de un *gobierno legítimo* de un segundo estado alemán. De esta manera, Bonn abandonó una restricción autoimpuesta que le quitaba movilidad.

⁸Id. anterior.

⁹Texto publicado en *Europa-Archiv*, julio, 1967.

El continuo fracaso de Bonn en sus intentos de iniciación de un diálogo inter-alemán ha minado la posición de los reformistas en Alemania Occidental. La oposición de las fuerzas reaccionarias, vigentes entre los líderes comunistas, a los contactos inter-Alemanias cuenta con ciertos aliados tácitos en Alemania Occidental.

Al ser deliberadamente poco cooperadores, y selectivamente duros —ya sea al tratarse de Berlín, del Muro, de problemas internos, etc.— los comunistas orientales reaccionarios contribuyen a reforzar la posición de las fuerzas ortodoxas de la República Federal, quienes aprovechan los fracasos o postergaciones en los esfuerzos reformistas para denunciar su futilidad o peligrosidad, o para frenar sus actividades. De ahí que en la práctica, los reformistas alemanes occidentales deban superar la resistencia en dos frentes.

Es desde luego, difícil de evaluar con precisión el impacto actual de las aperturas de Alemania Occidental hacia los líderes de Alemania Oriental, y mucho menos aún las perspectivas futuras de la nueva política. Pero si podemos afirmar que la acción de los reformistas de Alemania Occidental no es necesariamente fútil, dada la falta de unanimidad acerca de los problemas alemanes dentro de Alemania Oriental. El liderato alemán oriental no es monolítico, incluye diferentes grupos con puntos de vista e intereses no siempre idénticos. Las decisiones se ven a menudo precedidas por luchas internas en que se presenta cierta movilidad en los esquemas de formación de mayorías. Es probable que las diferencias entre los grupos opuestos sean menos pronunciadas que en los sistemas democráticos, pero si lo suficientemente significativas como para producir los abruptos cambios de política tan a menudo observados a través de la historia de Alemania Oriental.

Mientras la política de Alemania Occidental fue hostil hacia la República Democrática, se dio la suficiente presión en el Comité Central y otros organismos partidarios para alinear por unanimidad a todos sus miembros tras una política de línea dura. La política más abierta de la República Federal hace menos urgente tal unanimidad, lo que permite a las diferentes facciones la oportunidad de expresarse más libremente.

Al intentar una evaluación de las perspectivas de la estrategia de Bonn hacia la República Democrática emerge desde luego el gran factor desconocido: la futura evolución del campo socialista. Si continúa aflojándose el área entre sí, ello intensificará la sensación de inseguridad de los alemanes orientales y de su indispensabilidad para la Unión Soviética —dos poderosos catalizadores de un reforzamiento de la ortodoxia y del control por parte del Partido. Una continua liberalización en el sistema socialista de estados, si esta tiene lugar paralelamente a un aflojamiento de las tensiones Este-Oeste, puede conducir a un proceso similar en Alemania Oriental. En este contexto la posición de la República Federal es crucial.

creando desde el punto de vista de Alemania Occidental, algunas de las precondiciones para una política inter-Alemanias más activa y para la preservación y creación de vínculos entre ambas sociedades alemanas.

Sin embargo, el intercambio de cartas de 1967, así como el fracasado intento de promover un intercambio de oradores en 1966, revela también que el factor crucial determinante en el éxito o fracaso de las aperturas realizadas por Alemania Occidental hacia Alemania Oriental reside en las autoridades de este último sector y en su protector soviético.

¿Qué implicancias tiene esto para el futuro de los contactos inter-Alemanias? El problema de la integridad alemana todavía constituye un potencial dinámico en la sociedad alemana oriental. Si los contactos han de tener algún significado, deberían probablemente ser seguidos de algún tipo de reacción del pueblo de Alemania Oriental. Para los comunistas de la línea dura, opuestos a una política como la señalada, cualquier reacción por suave que sea, siempre podría servir de pretexto, tanto a sus inseguros 'grandes' como a sus protectores de Moscú, para oponerse a una política de movimiento ostensiblemente amenazante para el sistema Comunista. Para protegerse, han recurrido hasta la fecha, a diferentes medidas. En primer lugar, cambiaron su política inicial, negándose a los contactos que otrora buscaron, cuando Alemania Occidental aún era aislacionista y hostil hacia ellos. Al plantear condiciones previas que saben inaceptables no hacen otra cosa que protegerse tras una política de no compromiso.

La no cooperación de Alemania Oriental toma diferentes formas. Donde es más notoria es en las constantes demandas de reconocimiento oficial de la República Democrática, como prerrequisito a eventuales negociaciones. El Premier Stoph insistió sobre este punto en sus cartas al Canciller Kiesinger. El mensaje de Stoph incluía además una larga lista de grandes problemas para ser discutidos o resueltos antes de iniciarse la discusión de temas tales como el mejoramiento del comercio o el movimiento de personas entre ambos estados, entre otras cosas: renuncia al uso de la fuerza, reconocimiento de todas las actuales fronteras europeas, reducción en los gastos militares de ambas Alemanias, renuncia a cualquier rol nuclear, participación dentro de una zona libre nuclear, y apoyo al reconocimiento diplomático de ambos estados alemanes por parte de todas las naciones europeas¹⁰.

Las persistentes demandas de los alemanes occidentales por negociaciones que cubran los aspectos prácticos de las relaciones inter-alemanas, frente a la insistencia de los alemanes orientales por negociaciones orientadas hacia la discusión de los grandes problemas de la política europea e internacional, han dejado a los gobierno de ambas Alemanias abocados a un diálogo de sordos, que satisface a Alemania Oriental, pero frustra a Alemania Occidental.

¹⁰Véase su carta del 10 de mayo, 1967, y su carta del 18 de septiembre, 1967, aparecida en *Europa-Archiv*, octubre, 1967.

Si las ofertas de cooperación de Alemania Occidental son suficientemente atractivas, y ésta además se abstiene en forma convincente de constituir una amenaza a las élites de Alemania Oriental, podría concebirse la formación de una mayoría tendiente a un acercamiento. La clave para la solución definitiva del problema alemán continua siendo Moscú, pero también ambas capitales de las dos Alemanias tienen la llave para lograr algún progreso en los problemas derivados de la división.

LA REPÚBLICA FEDERAL Y EL MUNDO EXTERIOR

Las políticas de Alemania Occidental hacia la República Democrática y hacia el mundo exterior se asocian cuando se trata de las reclamaciones de Bonn respecto de la *Alleinvertretungsanspruch*. La posición de Alemania Occidental a este respecto fue particularmente firme dado que constituía la base lógica de los tres componentes centrales de la política exterior de Bonn: 1) La República Federal con su gobierno elegido libremente es la única tuciones comunes; 2) No podía reconocerse ni tratar con el régimen representante de la totalidad de la nación alemana, hasta la fecha en que la unidad sea lograda mediante elecciones libres y el establecimiento de insticomunista de Alemania Oriental al nivel oficial, sino que al contrario, dicho régimen debía ser aislado y debilitado en cada ocasión posible; y 3) Todos aquellas naciones que reconocieron a Alemania Oriental cometían un acto inamistoso hacia Bonn. Desde el momento que esa política ha sido alterada de manera significativa, también se ha debilitado inevitablemente la reclamación de Bonn en el sentido de ser el único representante de Alemania. Esta posición se vio afectada primero por la nueva práctica del Canciller Kiesinger de comunicarse directamente con el Primer Ministro de Alemania Oriental y luego, por la aceptación de Bonn al régimen comunista como gobernante *efectivo* de Alemania Oriental, con el objeto de adoptar medidas concretas *en común* y, finalmente, por la representación de *ambos* gobiernos alemanes ante un creciente número de países de la Europa Oriental. Las declaraciones solemnes en sentido contrario pueden tal vez impedir ciertas consecuencias político-diplomáticas indeseadas, pero no pueden impedir que la nueva política de Bonn atenúe su reclamación de ser el único representante del pueblo alemán.

Paradójicamente, cada éxito en la nueva política de Bonn en materia de contactos interalemanes socava más aún su presunta representación de todos los alemanes debido a la ampliación del área de empresas comunes en que la República Federal acepta al Gobierno de la República Democrática como partícipe, y como representante de los alemanes que viven en ese territorio. Pero sin embargo, este desgaste de la *Alleinvertretungsanspruch* de Bonn no es necesariamente irreconciliable con los intereses de Alemania Occidental. Para muchos alemanes orientales responsables, incluyendo a miembros del

actual Gabinete, este es un subproducto inevitable de una política a largo plazo de contactos con Alemania Oriental. Ahora bien, si con ayuda occidental logra emerger un sistema político relativamente libre y liberal en Alemania Oriental, muy pocos alemanes occidentales podrían negar a Berlín Este el derecho a hablar en nombre de la población de Alemania Oriental. Tal como lo ha señalado el Ministro de Relaciones Brandt, "mientras más libertad otorgue a su pueblo el régimen de Alemania Oriental, mayor reconocimiento y aprobación encontrará en el mundo"¹¹. La opinión mayoritaria entre las élites de la República Federal parece evolucionar hacia el siguiente punto de vista: es preferible que todos los alemanes sean libres aunque divididos en dos estados, a perpetuar la ausencia de libertad para gran número de ellos en base a la fútil esperanza de una eventual reunificación en un solo estado.

La nueva *Ostpolitik* de Bonn tiene el mismo efecto, aun cuando en forma más evidente. A pesar de todas las solemnes reservas legales y de la insistencia en la *Alleinvertretungsanspruch*, dos gobiernos alemanes están actualmente acreditados ante tres países socialistas europeos (y tienen representación a niveles inferiores en todo el resto, exceptuando a Albania), y cada uno representa efectivamente a su respectivo territorio y población. Más aún, los gobiernos de Europa Oriental han negado el derecho a Bonn de representar a los alemanes orientales. Los crecientes compromisos de Alemania Occidental con los países comunistas han traído consigo una intensa contraofensiva diplomática, dirigida por Berlín Oriental con el apoyo de Moscú, y que han resultado en una serie de planteamientos de apoyo mutuo y tratados de asistencia¹².

Es verdad que Rumania no aceptó la demanda de Alemania Oriental, apoyada decididamente por la Unión Soviética y Polonia, de que ningún país socialista mantuviera relaciones diplomáticas con Bonn mientras la República Federal no reconociera a Alemania Oriental, aceptara los límites vigentes, y renunciara a todo papel nuclear. Sin embargo, ambos gobiernos acordaron un público desacuerdo respecto a cuál gobierno alemán podía representar a cuál población alemana. Durante las negociaciones con Rumania, con ocasión de la primera visita de Brandt a Bucarest, en agosto de 1967, el Ministro de Relaciones Exteriores tomó la primer iniciativa al margen de la *Alleinvertretungsanspruch*. Refiriéndose a la posición rumana, declaró:

"Estamos de acuerdo también que, en relación a problemas de la seguridad europea, las relaciones existentes deben ser aceptadas como punto de partido, y que todos los estados, cualquiera que sea su tamaño, deben cumplir tareas igualmente importantes en la creación de un nuevo

¹¹ *Entspannungspolitik mit langem Atem, Aussenpolitik*, agosto, 1967 (también publicado en *Boletin*, 11 de agosto, 1967).

¹² Para una cronología y una valiosa colección de documentos, consúltese *Europa-Archiv*, marzo-abril 1967.

orden de paz europeo. Esto es también válido para los dos sistemas políticos (*politische Ordnungen*) que rigen actualmente en territorio alemán”¹³.

Al establecer relaciones diplomáticas con Rumania, y modificar por este motivo su política, Bonn estaba por supuesto, premiando a Rumania al mismo tiempo que le entregaba un argumento con que desafiar la presión de Moscú y Alemania Oriental. Bucarest podía contrarrestar los cargos de negligencia respecto a los intereses socialistas alegando que había inducido a Bonn a cambiar de actitud.

La concesión más importante realizada por Bonn en cuanto a su reclamación de ser el único representante de la totalidad de los alemanes fue la reanudación de relaciones diplomáticas con Yugoslavia, en enero de 1968. Yugoslavia había constituido siempre un caso especial desde que, en virtud de la Doctrina Hallstein, Bonn rompió relaciones con Yugoslavia ante el reconocimiento de la República Democrática por parte de Belgrado, en 1957. Sin embargo, cuando la reactivación de la *Ostpolitik* dio lugar a una revisión de la doctrina Hallstein, Yugoslavia no podía ser incluida en la lógica política y legal implícita en la revisión. Aun cuando podía argumentarse que los países de Europa Oriental no tenían otra alternativa que la de reconocer a la República Democrática desde el momento en que se establecían en calidad de estados comunistas (esta tesis es conocida en Alemania como la “teoría de la marca de nacimiento”). Belgrado reconoció a Alemania Oriental recién en 1957, y por propio albedrío. Gran número de líderes expresaron su temor a que la Doctrina Hallstein perdiera autoridad a consecuencia de la reanudación de relaciones diplomáticas con Belgrado, y que por lo tanto una serie de otros países se sintieran con libertad para reconocer a Alemania Oriental. Pero tanto los intereses económicos como la *Realpolitik* hacían que para los líderes alemanes fuera aconsejable la reapertura de relaciones con un país que no sólo era influyente en el mundo socialista, sino también en el Tercer Mundo, y que además constituía su principal mercado comercial en Europa Central y Oriental.

Ambos gobiernos habían estado desde algún tiempo trabajando silenciosamente en pos de un acuerdo; sin embargo, Bonn no estuvo seguro de que el restablecimiento de relaciones con Belgrado no conduciría a una reacción en cadena de nuevos reconocimientos de Alemania Oriental por parte de terceros países, sino después de un prolongado sondeo político a través de todo el globo, incluyendo una visita del Canciller Kiesinger al Asia. Con la remoción de este obstáculo, la República Federal y Yugoslavia establecieron relaciones en enero de 1968.

La nueva política de Bonn no sólo desgastó la *Alleinvertretungsanspruch*, sino que constituyó el golpe de gracia para uno de los pilares fundamentales

¹³ Discurso del 3 de agosto 1967, *Süddeutsche Zeitung*, 5 de agosto, 1967.

de la política de Bonn, a saber, que la reunificación era un prerrequisito para la *détente*. Luego de la formación de la Gran Coalición se invirtió el orden de las prioridades: la *détente* pasó a ser un medio para llegar a una solución del problema alemán. "Sabemos que los problemas alemanes sólo pueden resolverse dentro del contexto de una solución pacífica para toda Europa (*Friedensregelung*) y que ésta sólo puede promoverse mediante una posición de mutuo acomodo entre Este y Oeste. Nuestra política de *détente* no depende del progreso en los asuntos alemanes"¹⁴. Este enfoque lleva implícito el abandono del encierro diplomático, frente al Este, de Alemania Occidental durante la postguerra y su resurgencia como actor internacional en Europa Oriental. A continuación analizaremos algunos de los problemas que pueden emanar de tal compromiso.

LA NUEVA OSTPOLITIK DE BONN

Bajo el Ministro de Relaciones Exteriores Gerhard Schröder, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició silenciosos contactos con Europa Oriental. La primera etapa de una reactivada *Ostpolitik* fueron las misiones comerciales enviadas a Polonia, Hungría, Bulgaria y Rumania. La segunda lo fue el establecimiento de relaciones consulares y diplomáticas. En verdad, Schröder cautelosamente comenzó a seguir a los críticos de la política de Bonn frente al Este, y aceptó la idea de no aplicar la Doctrina Hallstein a Europa Oriental. (El establecimiento de relaciones diplomáticas con Rumania se negoció en 1966, sin embargo Bonn no pudo ejecutar el acuerdo sino hasta después de la formación de la Gran Coalición).

En todo caso, la renovada *Ostpolitik* de Bonn fue ambigua durante los últimos días del gobierno de Adenauer y bajo Erhard, debido a que sus objetivos dejaron de lado, pero no se disociaron de las antiguas políticas de la Guerra Fría. El estrechamiento de las relaciones con los países de Europa Oriental fue considerado como un medio de darle una base más sólida a la reclamación de Bonn de constituirse el representante de toda Alemania. Al mismo tiempo, se desafiaba y aislaba a la República Democrática. Por otra parte, puesto que la República Federal todavía mantenía sus antiguas posiciones en otras áreas de su política exterior, la motivación última de sus actividades en Europa Oriental resultaba discutible para los países comunistas.

Moscú sospechaba que Alemania Occidental buscaba disminuir su propia influencia en Europa Oriental. Los líderes soviéticos difícilmente podrían olvidar que hacía sólo pocos años la característica esencial de la política de Bonn había sido su anticomunismo y militancia antirrusa. El resto de los países comunistas de Europa Oriental debe haber observado la ofensiva

¹⁴ Willy Brandt, *Entspannungspolitik mit langem Atem*.

diplomática de Bonn en medio de encontrados sentimientos. Cualquiera que fueran las diferencias entre ellos, tenían que asegurarse que los objetivos de desafiar y aislar a la República Democrática, implícitos en las metas políticas tras el establecimiento de relaciones con ellos, no dañarían sus *propias* relaciones con Alemania Oriental, nación que al fin y al cabo, era un aliado socialista. Un factor importante es, por otro lado, el limitado margen de maniobrabilidad de estos países para responder a las iniciativas de Bonn, al menos en tanto que la política oriental de este último gobierno mantuviera matices de hostilidad hacia la Unión Soviética, y en tanto que Rusia se mostrara aprehensiva respecto de los crecientes compromisos de Alemania Occidental en Europa Oriental.

La activa *Ostpolitik* de Schröder nunca pudo realizar sus objetivos iniciales. Habría sido imposible, dadas las limitaciones impuestas por la ortodoxia del resto de la política exterior de Bonn y la fuerza de la oposición interna. La obstrucción no provino del partido de oposición, sino que de las fuerzas conservadoras dentro de CDU/CSU. Por ejemplo, en 1966 éstas vetaron, dentro del Gabinete, una decisión de establecer relaciones con Rumania, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores había despejado el camino a través de negociaciones con Bucarest; fueron también responsables de inserciones de última hora en la "Nota de Paz", que contradecían el espíritu del resto del documento, como era el caso de las referencias a los límites de 1937. La débil posición del Canciller Erhard constituyó otro obstáculo para un nuevo acercamiento, pues para superar la oposición dentro de su propio partido y dentro del Gabinete era necesario un sólido liderato. Por esta razón, no se dieron por enterados de las sugerencias y ofertas de Praga en la primavera de 1966, para considerar el establecimiento de relaciones diplomáticas. Dominó el temor a ofender a los sostenedores de la Doctrina Hallstein.

En todo caso, la política más activa hacia Europa Oriental sustentada por Schröder se anotó algunos éxitos. Permitió a la República Federal volver a la Europa Central y Oriental, a nivel oficial. Pero, lo que es aún más importante, representó la primera desviación *significativa* de la política exterior de Bonn en la postguerra, afectando naturalmente al resto de sus componentes, para finalmente poner en tela de juicio a la totalidad de su estructura. Esto puede resumirse como sigue:

Si el deseo de Bonn de comprometerse pacíficamente con la Europa Oriental debía ser digno de crédito, resultaba insostenible una posición rígida frente al problema de los límites, de ahí las presiones por una actitud más conciliatoria en el asunto de las fronteras.

Si la ofensiva diplomática debía conducir a relaciones diplomáticas, no podría mantenerse la Doctrina Hallstein, y ambos gobiernos alemanes tendrían que estar representados en las capitales de Europa Oriental; de ahí la necesidad de revisar este principio y por implicancias debilitar (a pesar de

las solemnes declaraciones en contrario) las anteriores reclamaciones de Bonn de representar a la totalidad de Alemania, la *Alleinvertretungsanspruch*.

Si la República Federal decidía abrir relaciones diplomáticas con países comunistas vulnerables a presiones de la República Democrática (respecto al reconocimiento de dos estados alemanes) esto traería consigo el fermento de cambio hacia su propia política intra-alemana; de ahí la presión para que consumara dentro de Alemania el cambio que ya había aceptado en el exterior.

Lo que es más importante, si los objetivos de Bonn de entrar en compromisos pacíficos en Europa Oriental tenían un sentido para los alemanes, al mismo tiempo que eran dignos de crédito a ambos lados de la Cortina de Hierro, los principios de la Guerra Fría dejaban de tener sentido; de ahí la necesidad de revisar la posición de Bonn y tratar el problema de la reunificación de Alemania, no ya como un prerrequisito, sino como un resultado de la relajación de la tensión, proceso al cual debería contribuir la República Federal.

Era imposible, por otra parte, que una renuncia de Alemania Occidental a sus políticas de la Guerra Fría fuera de larga duración. Los cambios en el medio ambiente internacional, la presión interna por reformas y, por último, la interrelación intensiva entre las diferentes componentes de la política exterior de Alemania Occidental habrían impedido toda modificación de la política oriental de Bonn, sin que previamente se hubiera puesto en marcha todo un proceso de revisión de lo existente.

El deseo de establecer relaciones diplomáticas con Europa Oriental es sólo un aspecto de un deseo más profundo y fundamental de Alemania Occidental de revisar toda su relación con el Este. Los testimonios en este sentido han aumentado constantemente a través de debates públicos, en la creciente afluencia de artículos, declaraciones, libros, que han cubierto incluso a grupos y fuerzas que anteriormente fueran defensores de una actitud sin debilidades ante el mundo comunista. La amplitud y frecuentemente lo avanzado de muchas de estas proposiciones, que varían entre un llamado a la acción independiente alemana-occidental en el Este¹⁵ y una defensa de la alianza con China¹⁶, hasta proposiciones más equilibradas pidiendo una apertura hacia el Este (*Offnung nach Osten*)¹⁷ en cooperación con el Oeste, revelan algunos factores importantes. En primer lugar, el renovado interés de Alemania Occidental no constituye en ningún caso una mera reacción de las potencias occidentales, sino que tiene su origen en motivaciones autóctonas. Algunas de éstas son más antiguas que los esfuerzos occidentales

¹⁵ Esta ha sido la línea defendida por el influyente semanario *Der Spiegel*, véase en particular a Rudolf Augstein, "Für ein neues Rapallo?" 25 de abril, 1966.

¹⁶ Hans George von Studnitz, *Bismark in Bonn: Bemerkungen zur Aussenpolitik*, 1964.

¹⁷ Título de un libro de Paul Sethe (Frankfurt, 1966); para otros análisis críticos véase a Peter Bender, Eberhard Schultz, Wilhelm Wolfgang Schütz y Theo Sommer.

por lograr una *détente* y son activadas por las mismas fuerzas que a fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1950 apoyaron el tercer camino o la *neutralidad* entre Este y Oeste. Otras personas defensoras de los cambios, a pesar de estar orientados hacia el Oeste, demoraron sus propias conclusiones simplemente ante el fracaso de la "política de fuerza". En segundo lugar, la radicalización y el largo alcance de estas proposiciones revelan la medida del desencanto con el Oeste. Y, en tercer lugar, revelan que persiste la incertidumbre histórica acerca de la *posición intermedia* de Alemania en Europa. La verdad es que la búsqueda de la identidad alemana y de su ubicación en el continente ha tomado otro rumbo. Se ha dado la oportunidad de reafirmarse a aquellas fuerzas que después de una década de silencio, impotencia y frustración, han buscado un *modus vivendi* pacífico con el Este.

Sin embargo, dichas fuerzas no necesariamente deben constituir una amenaza a la estabilidad en Europa Central o a las relaciones interalemanas. Después de todo, Alemania Occidental no podía mantenerse eternamente como el último baluarte de las posiciones de la Guerra Fría. Pero tal como acertadamente lo observara Stanley Hoffmann, en su estudio de las relaciones norteamericano-europeas, el nuevo "énfasis en los resultados", en agudo contraste con el carácter más bien declamatorio de la anterior política de fuerza, magnifica considerablemente los peligros de la apertura hacia el Este de Alemania Occidental¹⁸.

Una política de compromisos con el Este que reemplace la espera por la actividad, y la resignación ante una situación temporalmente inflexible, por la convicción de que existen reales oportunidades de progreso, resulta particularmente vulnerable al fracaso. El retroceso político que pudo calificarse en anteriores circunstancias como producto de una situación imposible, en la actualidad pasa a ser una clara derrota. Los líderes políticos de Alemania Occidental pueden perfectamente culpar a las potencias occidentales del fracaso, en lugar de achacarlo a la naturaleza misma del problema. De hecho, es probable que dichas potencias deban compartir parte de esa culpa. Tal como lo han señalado los estudiosos de la política alemana en diferentes ocasiones¹⁹, la República Federal ha estado sometida a presiones de las potencias occidentales para poner en práctica políticas irreconciliables en sus tratos con el mundo comunista. Dado que se trata de una nación de agudos sentimientos de inseguridad por una parte, y problemáticos sentimientos de identidad por otra, la tensión combinada de las conflictivas presiones aliadas y las frustraciones por los fracasos, pueden transformarse en una seria amenaza a la estabilidad interna de Alemania.

Una nueva *Ostpolitik* que mantenga reclamaciones territoriales y que

¹⁸ Hoffmann, *Gulliver's Troubles*.

¹⁹ Véase Kissinger, *The Troubled Partnership* y su testimonio ante el Senado en 1966, "For a New Atlantic Alliance", p. 4.

sutilmente intente disminuir la influencia soviética puede parecer a los rusos demasiado amenazante, y a la Europa Oriental, un éxito. Puede ser al mismo tiempo demasiado activa como para no reavivar en Occidente los rumores de un nuevo Rapallo. Lo peor que podría ocurrir sería el aislamiento creciente de la República Federal. Esto, sumado a la incertidumbre respecto a la futura estabilidad interna de Alemania, podría traer consigo un significativo debilitamiento de la Alianza Occidental. La medida en que ello podría invitar a nuevas ofensivas diplomáticas de la Unión Soviética es materia de una bola de cristal. Anteriores pronunciamientos soviéticos sugieren que los líderes rusos tienen conciencia del potencial desconocido implícito en acercamientos más amistosos hacia los alemanes, y que el mero intento de probar dichas estrategias podría constituir un serio desafío a la estabilidad europea.

La implementación vigente de la nueva *Ostpolitik* de Alemania Occidental no deja dudas acerca de los sólidos compromisos de Bonn con el Oeste, con sus valores e instituciones. Está muy lejos de ser una versión puesta al día de la famosa *política de vaivén*, acerca de la cual han empezado a formular advertencias los observadores de Alemania, ya sean los desconfiados o los comprensivos. La adhesión al Oeste mantiene su incuestionable prioridad; ello es notorio, ya sea en los pronunciamientos del anterior Ministro de Relaciones Exteriores, Gerhard Schröder, o en las declaraciones más recientes de aquellos líderes de la Gran Coalición que se han destacado en la formulación de la nueva política exterior. Han definido las tareas que corresponden a Alemania en función de su posición central en Europa de la manera siguiente: "Durante siglos Alemania ha sido un puente entre la Europa Occidental y la Europa Oriental. Intentamos reconstruir aquél puente"²⁰. La declaración citada pone especial énfasis en su adhesión a las instituciones occidentales y a la amistad con Estados Unidos y Francia, así como su fe en la unidad europea. En forma similar, las declaraciones acerca de política exterior de la Gran Coalición raras veces dejan pasar la oportunidad de advertir contra las falsas ilusiones de resultados inmediatos o espectaculares, o dejan de señalar el precario margen de maniobra de Alemania Occidental y la absoluta necesidad de apoyo y de cooperación alemana con los Aliados Occidentales.

Parece estar en periodo de gestación una política que asigna a la Alemania Occidental un rol constructivo en la relajación de las tensiones Este-Oeste y en la resolución de la división de Alemania, sin que ello signifique romper sus lazos esenciales con el Oeste. Esta, sin duda permitirá un papel más activo de la Alemania Occidental en los asuntos europeos. Tal como lo expresara el SPD (*Partido Social Demócrata*) en la parte resolutive de la

²⁰ Willy Brandt ante el Consejo de Europa, Estrasburgo el 24 de enero, 1967. Para una declaración casi idéntica del Canciller Kiesinger, véase la Declaración del Gobierno del 13 de diciembre, 1966, impresa en *Boletín*, Agencia de Prensa e Información del Gobierno Federal, 14 de diciembre, 1966.

conferencia del partido celebrado en 1968: "Para nosotros, ni la política oriental ni la occidental constituyen alternativas. La *Ostpolitik* requiere respaldo, cooperación y coordinación dentro del Oeste. Una *Ostpolitik* constructiva significa también mayor peso para la República Federal en Occidente. Ambas políticas son igualmente importantes, ambas están al servicio de Europa"²¹.

EL PROBLEMA DE LOS LÍMITES DE ALEMANIA

La República Federal heredó los problemas fronterizos como parte del legado del Tercer Reich y de su derrota. Alemania Occidental rechazó el *statu quo* territorial en completo acuerdo con las políticas de los Aliados Occidentales durante los años de la Guerra Fría. Apoyada por sus aliados durante más de una década, ha rehusado consistentemente aceptar la línea Oder-Neisse como límite definitivo entre Polonia y Alemania y ha insistido en la negociación de la frontera oriental de una Alemania unificada sólo a través de una conferencia de paz final. La política oficial de Alemania Occidental en este sentido ha sido relativamente rígida, a pesar de que la determinación de no debilitar la posición negociadora de Bonn empañó los elementos conciliadores que de hecho se daban en los puntos de vista alemanes²².

La política alemana-occidental frente a sus fronteras orientales llevó a muchos europeos del Este e incluso a algunos sectores de opinión pública del Oeste, a calificar a la República Federal, ya sea como país *revanchista* o —en términos menos ofensivos— como una potencia *anti statu quo*. El hecho de que un creciente número de voces se levantaran en Alemania para criticar estas políticas oficiales no fue suficiente para disipar los temores en Europa Oriental ni la aprehensión en el Oeste, por lo menos mientras el Gobierno de Bonn se demuestra sin intenciones de reconocer los límites existentes. En forma similar, la desautorización oficial a las reclamaciones territoriales sobre Checoslovaquia no mereció crédito debido a la negativa simultánea a declarar legalmente no válido el Acuerdo de Munich (hecho que sólo fue aclarado en 1966, por la Gran Coalición). Para los europeos orientales, mantener dicho Acuerdo parecía dejar implícito que los límites checo-alemanes podían aún ser cambiados de maneras indirectas, por ejemplo, mediante la repatriación de alemanes de los Sudetes, quienes podrían presionar por un status territorial especial o por una vuelta a Alemania.

Las élites políticas de Alemania Occidental han comenzado a percibir nuevas oportunidades para una *Deutschlandpolitik* en dos formas relacio-

²¹ *Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, 1968, p. 996.

²² Para un análisis del problema del Oder-Neisse en la política exterior alemana durante la primera década, la que reconocía la importancia de dichos territorios para Polonia, véase a Goerg Bluhm, *Die Oder-Neisse-Linie in der deutschen Aussenpolitik* (1963); Golo Mann, *Verzicht oder Forderung? Die deutschen Ostgrenzen* (1964); Hansjakob Stehle, *Nachbar Polen* (1963).

nadas: un vínculo directo que conecte las concesiones alemanas en materia de límites en un *quid pro quo* con medidas orientales para superar o aliviar la división; y segundo, una estrategia indirecta, que valore el reconocimiento alemán de la línea Oder-Neisse como una contribución importante a la relajación de las tensiones en Europa y por lo tanto, como una contribución suya a la solución definitiva del problema alemán.

La formación de la Gran Coalición introdujo nuevos elementos de compromiso en la actitud oficial de Alemania Occidental. El nuevo gobierno cambió su terminología, eliminando del vocabulario oficial términos como Alemania Central para calificar a Alemania Oriental, frase considerada particularmente ofensiva por los polacos, para quienes implicaba que las reclamaciones territoriales alemanas iban más allá del Oder-Neisse. Pero, lo que es igualmente importante, se hizo desaparecer la referencia a los límites de 1937, usual en los pronunciamientos oficiales, al mismo tiempo que cambió notablemente el tono de las declaraciones acerca de los problemas limítrofes²³. Los términos usados por el Canciller Kiesinger para referirse a las relaciones de Alemania Occidental con Polonia constituyen un ejemplo del nuevo enfoque:

“Todos los estratos de la sociedad alemana comparten el profundo deseo de una reconciliación con Polonia, cuya dolorosa historia no hemos olvidado y cuya añoranza de vivir finalmente en un territorio nacional unificado, dentro de límites seguros, comprendemos ahora mejor que antes, dada la presente situación de nuestro propio pueblo dividido. Pero los límites de una Alemania unificada sólo podrán ser fijados por un gobierno de todos los alemanes mediante un acuerdo al que se haya llegado libremente, arreglo por otra parte, que deberá crear condiciones de vinculación entre buenos vecinos, aceptada por ambos pueblos y que prometan ser pacíficas y duraderas²⁴.

El cambio en la política de Alemania Occidental fue significativamente más lejos en lo que respecta al problema del sector de los Sudetes en Checoslovaquia y al Acuerdo de Munich de 1938. Por las razones a que se hiciera alusión anteriormente, el gobierno checo estaba ansioso de que la República Federal, en calidad de sucesora del Tercer Reich, declara no válidos el convenio de Munich *ex tunc*, por ejemplo, desde un comienzo, como si nunca hubiera sido concluido. Pero el Gobierno alemán rehusó tomar esta medida. Las presiones políticas de los refugiados fueron tan importantes en esta negativa como la consideración de que su aceptación habría transformado a los expulsados en ciudadanos checos. Sin embargo, en 1964, el canciller Erhard declaró que el Acuerdo de Munich había sido ‘despedazado por Hitler’ y que Alemania ‘no tiene reclamación territorial de ninguna clase sobre Checoslovaquia y se desdice expresamente de cualquier

²³ Véase la Declaración del Gobierno de 13 de diciembre, 1966, *Boletín*, 14 de diciembre, 1966, y el texto del discurso del Canciller Kiesinger en Oberhausen, el 11 de febrero, 1967, *Boletín*, 15 de febrero, 1967.

²⁴ Discurso pronunciado en Oberhausen, *Boletín*, 15 de febrero, 1967.

declaración que hubiera dado pie a una interpretación diferente²⁵. Nuevamente el gobierno de la Gran Coalición trató de ponerle término al asunto. En la declaración gubernamental de diciembre de 1966, el Canciller Kiesinger, en un gesto sin precedentes, amistoso y comprometido, declaró que el Acuerdo de Múnich 'ya no era válido', aun cuando se detuvo inmediatamente antes de una invalidación *ex tunc*. También sugirió que los problemas de nacionalidad y otros podrían ser resueltos en negociaciones bilaterales.

Dichas negociaciones se iniciaron posteriormente, pero sólo después de largas deliberaciones pudo llegarse a un acuerdo entre Praga y Bonn, en agosto de 1967, mediante el cual se establecían misiones comerciales y se renovaban anteriores tratados comerciales, naturalmente con algunas revisiones²⁶. La búsqueda reapertura de relaciones diplomáticas no se produjo. Obviamente, no se sabrá antes de cierto tiempo cuáles fueron las exactas razones que lo impidieron, en todo caso se puede adelantar que Praga puso condiciones que fueron inaceptables para Bonn. Checoslovaquia había estado bajo fuertes presiones de la Unión Soviética y Alemania Oriental, estados ambos interesados en atascar la ofensiva diplomática de la Gran Coalición en Europa Oriental. Berlín Oriental había solicitado a todos sus aliados socialistas condicionar sus relaciones diplomáticas con Bonn al reconocimiento, por parte de Alemania Occidental, de la República Democrática, de las fronteras existentes, y a una renuncia total a cualquier rol nuclear, problemas que aparentemente fueron planteados por los negociadores checos. Praga insistió en su demanda anterior de que la República Federal invalidara el Acuerdo de Múnich *ex tunc*. Pero dada la política checa previa, que confería prioridad inequívoca a la solución del problema de los Sudetes, la presión soviética y de Alemania Oriental fue casi con seguridad el factor decisivo que impidió el establecimiento de relaciones diplomáticas. Sin embargo parece haber aceptado el punto de vista de la mayor parte de sus críticos internos, en el sentido de que aferrarse a un último aspecto legal no vale el precio de postergar las relaciones con Checoslovaquia. El caso podría probablemente someterse nuevamente a discusión, una vez que los checos hayan logrado, dentro de su propia esfera, mayores márgenes de maniobrabilidad.

CONCLUSION

Los incentivos para superar la división de Alemania se estrellan contra una enorme masa de obstáculos. La fórmula más corta posible, para resumir la situación podría ser la siguiente: la división de Alemania es un elemento estructural esencial dentro del presente sistema internacional de bipolaridad

²⁵ Discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 11 de junio, 1964, *Boletín*, 12 de junio, 1964.

²⁶ *Süddeutsche Zeitung*, 4 de agosto, 1967.

silenciada, aun cuando su relativa estabilidad se vea constantemente amenazada por esa misma división. Una eventual forma de unificar a la Alemania sólo es concebible como la consecuencia de cambios fundamentales *dentro* del sistema internacional vigente, en ese caso bajo la forma de un cambio básico en la organización actual, o de un conflicto. Las conclusiones alemanas occidentales han sido similares a las del resto de los países de área occidental: a saber, vivir y operar en la paradoja que significa aceptar el *statu quo* en Alemania y en Europa como condición previa a un cambio eventual.

La adaptación de Alemania Occidental al hecho de su división y su intento de llegar a una relación pacífica con Alemania y Europa Orientales es en todo caso una ganancia neta, aun cuando no una solución al problema alemán. No hay alternativas factibles. Una política de hostilidad y aislamiento frente a la República Democrática, o una política de amenazas, o un acuerdo con Moscú, son todos enfoques contraproducentes, peligrosos o distorsionadores. Una relación pacífica, incluso de cooperación, entre ambas Alemanias podría ser lo más deseable en aras de la estabilidad de Europa y Alemania, debido a los elementos potencialmente desestabilizadores implícitos en una división de Alemania, destinada a perdurar durante mucho tiempo. Lo menos que puede argumentarse a favor de ese camino es que ayuda a ganar tiempo. El viejo problema estructural de Europa, cual es la acomodación de los alemanes y la creación de un orden europeo estable, permanece sin resolverse. Más importante aún, dicha solución no puede ni debe basarse en la nación-estado que, a pesar de su obstinada persistencia, ha quedado absoleta en virtud de los desastres del pasado, de la evolución tecnológica, de la interacción transnacional de hoy y de las demandas del mañana.