

# La política exterior del gobierno Kiesinger Brandt

---

HEINRICH END fue Consul de Alemania en Santiago, 1967-1968, y ahora es miembro del *Seminar für Wissenschaftliche Politik* en la Universidad de Freiburg. Actualmente escribe un libro sobre la diplomacia alemana.

---

Desde la formación del gobierno de la "Gran Coalición" bajo el Canciller Federal Kiesinger y el Ministro de Relaciones Exteriores Brandt, en diciembre de 1966, se ha empezado a hablar de una nueva era en la política exterior alemana.

El antiguo concepto de Adenauer se basaba en la reconciliación con Francia y la estrecha unión de la República Federal con la comunidad atlántica. A estas dos metas, que llevaron a la incorporación de la República Federal a la Comunidad Económica Europea y a la OTAN, quedó subordinada toda la política exterior de Bonn. Adenauer partía de la premisa de que sólo una Alemania Occidental fuertemente integrada en el sistema de alianzas occidentales, podría forzar a la URSS a consentir en la reunificación con Alemania Oriental. Si realmente creía en ese concepto irracional, que tenía más el carácter de un postulado idealista que de un cálculo político, es objeto de agudas controversias y de especulaciones científicas; pero se puede dar por sentado que la política exterior de Adenauer no fue capaz de acercar la cuestión alemana a una solución satisfactoria.

Toda señal de desintegración de la alianza occidental y de un acercamiento individual de un aliado hacia Moscú, se observaba con recelos en Bonn, ya que ello parecía amenazar los fundamentos de su política exterior, que partía del principio indiscutido de que sólo un Occidente fuerte y unido podría ser el presupuesto de una detente exitosa.

Sin embargo, el fin de la guerra fría y la salida de John Foster Dulles del Departamento de Estado, la visita de Kruschew a los Estados Unidos, el bilateralismo norteamericano-soviético iniciado por aquél y Eisenhower y continuado por Kennedy, que sobrevivió incluso a la crisis cubana, a la crisis de Berlín y a la guerra de Vietnam; bilateralismo cuyo primer resultado práctico fue el Tratado de Limitación de Pruebas Atómicas, y finalmente, el resblandecimiento de la Alianza Occidental, propagado por de Gaulle, y el

comienzo de una cooperación entre Moscú y París, confrontaron la política exterior de Bonn, especialmente después del advenimiento de Erhard, con realidades con las cuales había perdido todo contacto. El fracaso del proyecto de una Fuerza Naval atómica multilateral, el manifiesto derrumbamiento de la política hacia el Cercano Oriente, después de entablar relaciones diplomáticas con Israel, el desmoronamiento de la Doctrina Hallstein y las vanas tentativas de entrar en conversaciones con Moscú, contribuyeron a aumentar el malestar de la política exterior de Bonn.

Las continuas peticiones de Bonn a sus aliados de no sacrificar ninguna posición alemana en la cuestión de la reunificación, en aras de la distensión, hicieron aparecer cada vez más a la República Federal como aguafiestas internacional de la coexistencia.

Las voces que pedían una enmienda de la política exterior se hicieron cada vez más fuertes: la incapacidad de Erhard para superar el punto muerto de la diplomacia alemana, llevó a aquel confuso inmovilismo que finalmente contribuyó decisivamente a la caída del gobierno de Erhard, en otoño de 1966. Un nuevo capítulo, que superó la concepción de Adenauer y la falta de concepción de Erhard, se inició recién con el ingreso al gobierno del Partido Social-Demócrata. El programa de política exterior del gobierno Kiesinger-Brandt, se diferenciaba fundamentalmente de programas anteriores, puesto que colocaba en su centro el deseo de distensión, a la que se subordinaba también el objetivo a largo plazo de la política alemana, es decir, la reunificación. La política de Adenauer de reconciliación con Occidente debía ser complementada ahora con una política activa de distensión hacia el Este, para preparar una posterior reconciliación con los vecinos orientales de Alemania y un orden duradero para la paz en Europa.

\*

Las grandes líneas de la política exterior del gobierno de la Gran Coalición, están contenidas en la declaración oficial que el Canciller Kiesinger hiciera ante el Bundestag el 13 de diciembre de 1966. La así esbozada política exterior, debía ser realizada o al menos iniciada antes del fin del periodo legislativo del año 1969. Desde entonces han transcurrido 18 meses, es decir, más de la mitad del periodo de este gobierno, de modo que parece lícito emprender un examen crítico destinado a comparar los resultados prácticos hasta ahora obtenidos con el programa anunciado a comienzos del periodo de gobierno.

La declaración de gobierno establece nuevas prioridades:

1) En el primer lugar del programa están las relaciones con la Unión Soviética y los Estados de la Europa Oriental, a quienes se ofrecen el intercambio de declaraciones de renuncia al uso de la fuerza y la iniciación de relaciones diplomáticas, respectivamente. Se pone especial énfasis en el deseo

de reconciliación con la Unión Soviética, Polonia y Checoslovaquia, pero con la salvedad de que las relaciones con la Unión Soviética quedan condicionadas por el problema no resuelto de la reunificación alemana, las relaciones con Polonia, por la frontera occidental de Polonia a determinarse en un tratado de paz, y las con Checoslovaquia por el problema de los Sudetes —es decir, el problema de la nulidad *ex tunc* del Acuerdo de Munich de 1938.

2) Las relaciones con los Estados Unidos vienen en segundo término. Sin embargo, la repetición de la promesa de fidelidad de la OTAN y la mención de los tradicionales lazos de amistad entre ambos países no logran dismular una objetivización de la relación, ni el deseo de llegar a un trato de igual a igual entre ambos aliados.

3) Los principios de la política europea se diferencian sólo en matices, de la política de los anteriores gobiernos de Adenauer y Erhard. Las instituciones de las Comunidades europeas deben ser desarrolladas, y la Comunidad de los Seis debe quedar abierta a todos aquellos estados europeos que acepten sus metas. Se pronuncia por la participación de Gran Bretaña y de otros países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en las Comunidades.

Especial importancia para el futuro de Europa tiene el desarrollo de las relaciones francoalemanas, que deberá ser ampliado de acuerdo al espíritu del tratado bilateral de 22 de enero de 1963. Se hace hincapié, como nuevo punto de vista, en relaciones estrechas, en el entendido de que una estrecha cooperación francoalemana, podría mejorar las relaciones con los estados de Europa oriental. Se rechaza la alternativa de una opción entre los Estados Unidos y Francia.

4) En materia de política pangermana, que el programa de gobierno excluye del contexto de la política hacia el Este, se pronuncia en favor de cuanto contacto sea posible siempre que queden a un nivel inferior al reconocimiento jurídico de un segundo estado alemán. Se mantiene la pretensión de representación exclusiva: "También este gobierno federal se considera como único gobierno alemán, libre, legal y democráticamente elegido y facultado, en consecuencia, para hablar en nombre de todo el pueblo alemán.

5) A los países en vía de desarrollo de Asia, Africa y América Latina, se les asegura en forma de cláusula general, auxilio en la construcción de su vida económica y estatal.

Se expresa la esperanza de que se reinicien relaciones normales con los diez estados arábes, que rompieron sus relaciones diplomáticas con la República Federal al entablarlas ésta con Israel, debiendo continuarse y mejorarse las relaciones con este último país.

1) El primer acontecimiento espectacular de política exterior después de la llegada de Brandt al Ministerio de Relaciones Exteriores, fue la iniciación de relaciones diplomáticas con Rumanía, el 31 de enero de 1967, a la cual siguieron la visita del ministro rumano de relaciones exteriores, Manescu, a Bonn y la de Willy Brandt a Bucarest.

Sin embargo, las negociaciones previas acerca del intercambio de embajadores entre ambos países, habían sido efectuadas ya por el gobierno Erhard-Schröder, de modo que el establecimiento de relaciones no puede ser considerado como mérito de la Gran Coalición.

Inicialmente se había titubéado en Bonn en escoger precisamente a Rumanía como primer país del Pacto de Varsovia —después de la propia Unión Soviética con quien establecer relaciones diplomáticas. En Bonn se temía que la preferencia por Rumanía y el aprovechamiento de su posición disidente dentro del bloque oriental podría crear la suspicacia de la Unión Soviética frente a la nueva política oriental. La presencia de Bonn en Bucarest podría ser interpretada como subsersiva y dirigida contra los intereses soviéticos. Diferentes razones pueden haber influido en que a pesar de todo, Rumanía fuera el primer país oriental en normalizar sus relaciones con Bonn. Rumanía no tiene ni litigios territoriales con la República Federal (como Polonia), ni exige el pago de reparaciones (como Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia) ni plantea exigencias de orden juridicohistórico (como Checoslovaquia respecto del Acuerdo de Munich de 1938). Además, Rumanía aspiraba a un incremento de su prestigio nacional y a ventajas económicas, que la República Federal estaría dispuesta a conceder como precio por la normalización de las relaciones.

Moscú reaccionó ante la irrupción sorpresiva de Bonn en el bloque oriental, con un endurecimiento de su posición, en buena parte debido a las advertencias de Berlín Oriental, que veía amenazada su representación diplomática exclusiva en los países orientales.

Polonia, Hungría, Bulgaria y Checoslovaquia, se comprometieron en pactos bilaterales con la República Democrática Alemana a entablar relaciones diplomáticas con la República Federal sólo si ésta simultáneamente:

- a) reconociera la existencia de dos estados alemanes y;
- b) reconociera las actuales fronteras en Europa, y
- c) renunciara a la posesión de armas nucleares.

En algunas declaraciones aún más exigentes se requería, además, el reconocimiento del status separado de Berlín, la modificación de las estructuras sociales en la República y una Declaración de Nulidad del Acuerdo de Munich, como condiciones para la normalización de las relaciones.

Ante el endurecimiento de la posición del bloque oriental, se atascó la tan

anunciada política de distensión del gabinete Kiesinger-Brandt, lo que a su vez fue aprovechado por los círculos conservadores de la República Federal, basados en los conocidos conceptos de Adenauer, para sostener que la tentativa de una apertura hacia el Este era una política ilusa.

Sin embargo, el gobierno federal logró concretar en agosto de 1967 un acuerdo con Checoslovaquia sobre la constitución de una representación comercial en Praga y finalmente logró normalizar, el 31 de enero de 1968, las relaciones con Yugoslavia.

Este último paso tiene, más allá de su efecto práctico, una significación teórica, ya que arroja por primera vez por la borda la doctrina Hallstein, que había llevado al rompimiento de relaciones con Yugoslavia debido al reconocimiento otorgado por ese país a Berlín Oriental.

La nueva política oriental de Bonn se dirige a tres destinatarios: a la República Democrática Alemana, a los países de Europa Oriental y a la Unión Soviética. Mientras que la República Federal logró contabilizar algunos éxitos a su favor en Europa Oriental, no se lograron progresos en las relaciones con la República Democrática Alemana y con la Unión Soviética.

Frente a la RDA, el actual gobierno de Alemania Federal ha ido mucho más allá de sus predecesores. El Canciller Kiesinger, en su intercambio epistolar con el Primer Ministro de la RDA, Stoph, ha propuesto negociaciones sobre todos los problemas a nivel gubernamental. Sin embargo, hasta la fecha no se ha recibido respuesta alguna de Stoph a la última comunicación de Kiesinger, de fecha 28 de septiembre de 1967. Hasta qué punto es difícil extender la política de distensión y normalización a la RDA, queda demostrado por la nueva crisis de Berlín de junio de 1968. Esta nueva crisis ha sido desencadenada por la determinación de Berlín Oriental, según la cual los ciudadanos de la República Federal y de Berlín necesitarán de ahora en adelante pasaportes válidos y visas sujetas al cobro de derechos para atravesar el territorio de la RDA en viaje de o hacia Berlín. La crisis de Berlín evidenció la contradicción íntima de esta "política oriental de Alemania Occidental". Una política general de distensión, que basada en las condiciones existentes, pasa por encima de las materias conflictivas o las excluye conscientemente, no puede ser armonizada con una política pangermánica que por definición está interesada en alterar el *statu quo*. Un entendimiento entre una potencia, que considera la actual situación como solución óptima y tiene un interés bastante comprensible en su eternización, y un estado que desea superar el *statu quo*, constituye una paradoja.

Los éxitos que la política oriental pudo alcanzar en los países de Europa del Este, fueron compensados por los reveses que la República Federal sufrió en sus relaciones con la RDA y con la Unión Soviética, que solidarizó con el temor de la RDA ante un aislamiento y resblandecimiento de sus posiciones dentro del bloque oriental.

Tanto la URSS como la RDA, han expresado repetidas veces que la nueva

política oriental de Bonn es más agresiva que la de los gobiernos anteriores. Esto corresponde a la realidad; la nueva política exterior es más eficiente, debido a lo cual debe ser considerada como agresiva por aquellas potencias que no tienen interés en cambios en Europa Central. La RDA y la Unión Soviética se habían acomodado a la política oriental inexistente o negativa de Adenauer y habían incluido su previsibilidad como factor de estabilidad en sus políticas exteriores. Ahora que las cosas han empezado a moverse y que la política oriental de Alemania Occidental ya no es más previsible, habiendo dejado de lado doctrinas impracticables, Moscú incrementó sus exigencias (como por ejemplo en el memorandum de fecha 21 de noviembre de 1967 acerca del intercambio de declaraciones de renuncia al uso de la fuerza) e hizo que Ulbricht montara una pequeña crisis en Berlín, para imposibilitar la prosecución de la política de apertura hacia el Este, o bien, para alzar el precio por su continuación. La resistencia soviética contra declaraciones de renuncia al uso de la fuerza, que también incluyen a la RDA y que prácticamente contienen el reconocimiento de la Línea Oder-Neisse, no es totalmente comprensible. Sin embargo, no parece desacertado su razonamiento de que, cuanto más tiempo transcurra, los alemanes occidentales quizás estarán dispuestos a pagar por una distensión un precio aún mayor del que parece posible lograr ahora.

Por eso, la libertad de acción de la nueva política oriental es bastante limitada, a pesar de su voluntad de distensión indudablemente sincera. También la crisis checoslovaca aconseja a los políticos de Bonn la máxima prudencia en sus acciones en Europa Oriental. Incluso infimas alteraciones en el "equilibrio consolidado del *statu quo*" podrían ser interpretadas como "maniobras provocadoras del imperialismo alemán occidental", en vista de la evolución del comunismo y de la amenaza al papel directriz soviético.

2) Frente a los Estados Unidos, el gobierno de Kiesinger dió gran importancia desde un principio, a la demostración de su independencia y a conseguir ser tratado como socio en igualdad de condiciones (jurídicamente igual). En contraste con sus antecesores, el nuevo canciller no creyó necesario hacer una visita de cumplido al Presidente de los Estados Unidos, destinada a obtener una aprobación útil para su prestigio interno. El primer encuentro entre Johnson y el nuevo gobierno alemán tuvo lugar en suelo de Alemania, con ocasión de los funerales de Konrad Adenauer; recién en agosto de 1967 viajó Kiesinger a Washington para explicar la política de la Gran Coalición a la Administración norteamericana. Se logró objetivar nuevamente las relaciones con los Estados Unidos, comprometidas por el diferendo acerca de la compensación cambiaria por los gastos de mantención de las tropas norteamericanas en la República Federal. La desconfianza latente de Alemania ante el bilateralismo soviético-norteamericano; cuyo precio podría ser la congelación de la reunificación alemana y el sacrificio de vitales intereses alemanes, no logró ser disipada totalmente. Sin embargo, Bonn

reconoció que ante los compromisos globales y la obligación asiática de Estados Unidos, debería por el momento buscar soluciones propias, dado que se trataba para Washington de intereses específicamente europeos, por los cuales ya no estaba dispuesto a poner en peligro el diálogo con Moscú. También el tratado de no proliferación fue recibido con escepticismo en la República Federal, ya que se consideraba que vulneraba la igualdad alemana; tanto más cuanto parecía que los Estados Unidos le otorgan preferencia sobre sus compromisos en la OTAN. Si bien fueron tomadas en consideración algunas objeciones alemanas importantes —que el Senado de los Estados Unidos protocolizara con ocasión del debate de ratificación, con lo cual quedarán incluidas en el tratado— queda aún un problema para el caso de la disolución de la alianza occidental, caso para el cual los alemanes pensaban negociar una garantía de seguridad con los Estados Unidos. Sin embargo, las audiencias en el Senado han demostrado que ni el gobierno, ni el Congreso estiman necesarias tales garantías. El gobierno de la República Federal con el correr del tiempo tendrá que hacer suya esta visión optimista, adoptándola en forma pragmática y acabando por firmar finalmente el tratado de no proliferación.

Este distanciamiento y emancipación de Bonn, tácitamente fomentados por los Estados Unidos, condujeron a que quedara relegada a segundo plano la concepción de un imperio atlántico o de una asociación atlántica; concepción muy popular en la República Federal en la época en que se discutía la organización de una fuerza nuclear multilateral. A pesar de que las relaciones con los Estados Unidos siguen siendo amistosas, la política exterior alemana ha adquirido un carácter más pronunciadamente céntricoeuropeo.

3) En la misma medida se ha acercado también al concepto degaullista de una "Europa europea". Como contraprestación francesa por el distanciamiento de Washington, debe mirarse la participación de la República Federal tanto de los esfuerzos de reblandecimiento de Europa Oriental, emprendidas por De Gaulle, como también del prestigio de este último en esa región, permitiéndole la persecución de sus propios fines políticos.

La ambigua política de De Gaulle, que por un lado se pronuncia por la evolución de la cuestión alemana con la ulterior posibilidad de la reunificación, pero que por el otro lado niega a la República Federal todo acceso a armas nucleares, o siquiera participación en su propia "force de frappe", ha conducido en la República Federal a una posición ambivalente frente a De Gaulle.

\*

En cuanto a la unificación de Europa y la ampliación de la Comunidad

Económica Europea, la República Federal ha operado con mucha cautela y no ha desarrollado iniciativas propias, fuera de proponer una conferencia en la cumbre de los Seis y del estudio de las posibilidades de un arreglo transitorio para Gran Bretaña, hasta la época de su admisión como miembro en la Comunidad Económica Europea.

Si bien el gobierno de la República Federal desea el ingreso de Gran Bretaña y lamenta la rígida posición de De Gaulle en esta cuestión pero no tiene, por otro lado, ningún interés vital en hacerse fuerte en ese conflicto o en adoptar una posición unilateralmente probritánica que sólo podría irritar a De Gaulle y paralizar el funcionamiento del Mercado Común.

4) En cuanto a las relaciones con los diez estados árabes, que rompieron sus relaciones diplomáticas con la República Federal al entablarlas ésta con Israel, se inició un deshielo al reiniciarse las relaciones con Jordania, el 27 de febrero de 1967; deshielo que condujo a negociaciones inoficiales entre Bonn y el Secretario General de la Liga Árabe, un poco después de la derrota árabe en la guerra de los seis días. Pero estas negociaciones no han producido hasta ahora ningún resultado práctico. La República Federal no estuvo dispuesta a prometer antes de la reiniciación de las relaciones una cuantiosa ayuda económica a Egipto, ni quiere tampoco desligar el otorgamiento de tal ayuda, de la cuestión de la forma como Gamal Abdel Nasser piensa orientar sus relaciones con la RDA. Ante tales emisiones, los árabes vuelven a fijarse en lo que ellos denominan "la mácula proisraelí" de la política alemana. La grave crisis en las relaciones con los países árabes, en mayo de 1965, ha contribuido a replantear la relación árabegermana y a determinar nuevos puntos esenciales.

Es probable que en el futuro se sustituya la preferencia unilateral de la República Árabe Unida por una mayor consideración de los países más pequeños, en primer lugar de los países del Maghreb. También en la cuestión de las relaciones diplomáticas, la República Federal es ahora más elástica y más segura de sí misma. Ya no ve en ellas, sobre todo después del abandono incondicional de la doctrina Hallstein, un fin en sí mismo, sino un medio útil que sin embargo no constituya ya una *conditio sine que non* para la presencia alemana en los países árabes.

\*

En síntesis, se llega a la conclusión de que el contenido esencial de la nueva política exterior alemana, es la política de distensión y la europeización de la cuestión alemana. Los resultados hasta ahora obtenidos son pobres, si se los compara con el programa enunciado en la declaración de gobierno, pero no tan desalentadores como para no poder seguir por el camino escogido. Constituye un éxito el hecho de que la República Federal haya vuelto a encontrar la conexión con las tendencias prevalecientes en las relaciones



internacionales, como también el tenue reblandecimiento en sus relaciones con sus vecinos orientales. Claro que queda en pie la cuestión, de si podrá ser superior a la larga la contradicción entre distensión y revisión del *statu quo* en Alemania.

En mi opinión, el reconocimiento de la línea Oder-Neisse y un arreglo con la RDA, que prácticamente reconozca su soberanía, no podrá evitarse lógicamente, si se desea avanzar consecuentemente por el camino de la distensión. El reconocimiento de la coexistencia de dos estados alemanes soberanos puede ser provisorio y de duración. Ello no excluye definitivamente que las dos partes de Alemania se pongan de acuerdo algún día en una relación estatal a consecuencia de la cual ya no sea necesaria la reunificación.

Sin embargo, no se pueden esperar tales medidas del actual gobierno federal antes de las elecciones parlamentarias de 1969, a pesar de que justamente la Gran Coalición cuenta con una cómoda mayoría en el Bundestag, mayoría que le permitiría imponer también decisiones de gran trascendencia. La evolución de la política exterior de Adenauer a nuestros días puede sintetizarse, como dijo hace poco Marion Gräfin Dönhoff —redactora jefe del semanario *Die Zeit*— en que bajo el primer jefe de gobierno había una concepción política sin política, mientras que hoy tenemos política, pero sin concepción. Ello puede deberse a las circunstancias externas o a los hombres que están actualmente en el poder. Y además, ¿cómo puede pedírsele una concepción política a la República Federal?, si la política de las grandes potencias, con la excepción de la Francia de Gaulle, se caracteriza por una falta de concepciones políticas, predominando por doquier la política interior sobre la exterior.

Precisamente en la política oriental, cuya inexistencia no sólo caracterizaba, sino llegaba a constituir a la República Federal durante largo tiempo, habrá que recurrir a largo plazo no sólo al arte de la experimentación, sino a "un gran aliento y a la esperanza de que las ventajas de una política de distensión y de cooperación sean finalmente reconocidas por todas las partes". (Willy Brandt).

Los dilemas específicos de Alemania Occidental: América o Francia, seguridad o reunificación, opción por Occidente o apertura hacia el Este —están enraizados en su situación geográfica y en la historia de la postguerra. Ningún gobierno podrá cortarles cual nudo gordiano, sino que deberá aprender a convivir con esos dilemas y a buscar soluciones intermedias, permaneciendo en estrecho contacto con las constelaciones siempre cambiantes de la política mundial.

26 de Julio de 1968

BIBLIOGRAFIA

Willy Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem", *Aussenpolitik*, Stuttgart, 8/67, p. 449.

Hans Edgar Jahn, "Die deutschamerikanischen Beziehungen", *Politische Welt*, Bad Godesberg, 109/67, p. 2.

Peter Klein, "Die Kampagne der Bonner Regierung gegen den Sperrwaffenvertrag", *Deutsche Aussenpolitik*, Berlin (Ost), 7/67, p. 780.

Peter Meyer-Ranke, "Deutsche Naohost-Politik am Neubeginn", *Aussenpolitik*, 4/67, p. 233.

Charles R. Planck, *The Changing Status of German Reunification in Western Diplomacy 1955-1966*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1967.

Otto B. Roegele, "Neue deutsche Aussenpolitik?", *Die Politische Meinung*, Bonn, 119/67, p. 35.