

LA «OSTPOLITIK» DE ALEMANIA FEDERAL EN PERSPECTIVA (*)

El 19 de marzo de 1970, Willy Brandt, entonces canciller de la República Federal de Alemania (RFA), y Willi Stoph, presidente del Consejo de Ministros de la República Democrática Alemana (RDA), celebraron una entrevista en Erfurt. Era la primera vez que los dos jefes de Estado en las dos Alemanias se reunían y, en la transmisión del acontecimiento por la televisión, podía verse una muchedumbre que daba la bienvenida a Brandt al tiempo que gritaba: «Die DDR wird annerkant, mit oder ohne Willy Brandt» (La RDA será reconocida, con o sin Willy Brandt). Esta consigna sintetiza en una sola fórmula la totalidad del problema de la *Ostpolitik* de Alemania Occidental, que se puede dividir en dos partes: a) La *Ostpolitik* ha estado siempre más o menos obstaculizada por la negativa federal a reconocer *de facto* o *de iure* la existencia de un segundo Estado alemán. b) Se ha hecho preciso un cambio profundo en la situación política de Alemania Occidental, el acceso al poder de una nueva coalición social-liberal encabezada por Willy Brandt, para normalizar, hasta cierto punto, el callejón sin salida en el que había acabado el concepto de la *Ostpolitik*, debido a la posición inflexible de las dos Alemanias.

A fin de entender los laberintos y sutilezas de la *Ostpolitik* de Alemania Federal conviene recordar que: 1) Existe una cierta cantidad de contradicciones en torno al concepto, que pueden confundir al observador; así, para muchos alemanes, la *Ostpolitik* no incluye las relaciones con la RDA, puesto que, en su opinión, es solamente un asunto de tiempo antes de que este edificio artificial deje de existir y, en todo caso, las relaciones con ella no se pueden considerar como relaciones con una potencia extranjera; muchos alemanes —en realidad, la mayoría de ellos— llaman a las relaciones con la RDA, «*Deutschlandpolitik*». 2) Debido a las circunstancias particulares en que la RFA y la RDA han nacido, es lógico que la *Ostpolitik* de Alemania Occi-

(*) Este trabajo fue realizado en la Universidad de Lancaster, con el apoyo económico de la Fundación Juan March, de España.

dental esté muy influida por la situación internacional. En este trabajo se trata de probar que debido a las condiciones de guerra fría en Europa de 1950 a 1960 y a la actitud inflexible de la «*bloss deklamatorische Wiedervereinigungspolitik*» de Adenauer, como la llama Kurt Sonthheimer (1). Adenauer ha destruido, en gran medida, las posibilidades de una auténtica reunificación que se basaba, por supuesto, en un cierto grado de ductilidad hacia la URSS (algo inimaginable, tratándose de un político de la guerra fría durante el período álgido de la política del «*containment*») y, posiblemente en la necesidad de la neutralización de la totalidad de Alemania después de la unificación.

I

LOS ORÍGENES DE LA ENEMISTAD Y LA PRIMERA
FORMULACIÓN DE UNA «OSTPOLITIK»

Las primeras actitudes de la RFA respecto a los países socialistas, así como frente a la RDA, estuvieron determinadas de modo directo por la situación internacional y el comportamiento de la Alta Comisión Aliada en Alemania Occidental. En este sentido, es muy interesante seguir el desarrollo de la cuestión de la soberanía en ambas Alemanias. En el artículo 1, apartados 1) y 2), del Tratado que regula las relaciones de la RFA con las tres potencias (*Generalvertrag*) de mayo de 1952 (2) se dice explícitamente que el *status* de ocupación iba a terminar, la Alta Comisión Aliada se iba a disolver y la RFA había de recibir capacidad completa como Estado soberano en cuestiones exteriores y nacionales, todo ello en cuanto el Tratado entrara en vigor, lo que sucedió en octubre de 1954 y, finalmente, a través de la proclamación de la abolición de *status* de ocupación y la disolución de la Alta Comisión Aliada, en mayo de 1955. Casi dos años más tarde (y resulta interesante observar cómo la URSS ha estado siempre dispuesta a jugar con la posibilidad de las concesiones en Alemania Oriental y únicamente ha dado los pasos irreparables cuando no tenía otra solución; en este sentido las concesiones implican que la URSS ha estado siempre dispuesta a ceder la RDA a cambio de una Alemania neutralizada y unificada), en la declaración

(1) KURT SONTHEIMER: *Deutschland zwischen Demokratie und Antidemokratie*, Nymphenburger Verlagshandlung, Munich, 1971, pág. 214.

(2) Una valiosa recopilación de documentos oficiales, tratados, leyes y comunicados esenciales para la comprensión de la *Ostpolitik* se encuentra en INGO VON MÜNCH: *Dokumente des geteilten Deutschland*, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 1968.

del Gobierno de la URSS acerca de la concesión de la soberanía a la RDA el 25 de marzo de 1954, la URSS concede los mismos derechos a la RDA. A esto, la respuesta de los aliados es clara y rápida, una declaración de la Alta Comisión Aliada, el 8 de abril de 1954, dice: «Los tres Gobiernos representados en la Alta Comisión Aliada continúan considerando a la Unión Soviética como la potencia responsable de la zona soviética en Alemania. Estos Gobiernos no reconocen la soberanía del régimen alemán oriental, que no se basa en elecciones libres y no tienen la intención de tratar con él como si fuera un Gobierno» (3). Por supuesto, la declaración aliada termina señalando las buenas intenciones de las tres potencias en lo que se refiere a la reunificación. Sin duda conectado con esto, un día antes, el 7 de abril de 1954, el *Bundestag* alemán decidió por unanimidad no reconocer la RDA, posición que habría de reforzarse considerablemente cuando, durante el gran debate acerca de la zona soviética, el 30 de mayo de 1956 (por cierto, ocho meses y medio después del restablecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS) el *Bundestag* decidió, también por unanimidad, no reconocer a los representantes del Gobierno de la RDA. Estas dos unanimidades muestran que, en su origen, la posición del SPD y del FDP no se podía distinguir de la de la CDU/CSU en materia de *Ostpolitik*.

La declaración soviética del 25 de marzo de 1954 no contiene muchas diferencias en relación con el *Generalvertrag* del 26 de mayo de 1952. La declaración reserva a la URSS las funciones de preservar la seguridad interna dentro del territorio de la RDA, pero lo mismo se estipula en el *Generalvertrag* (artículos 5 y 6) como derecho de los aliados respecto a la RFA. Además, en última instancia, no ha de olvidarse que las cuatro potencias tenían una responsabilidad compartida frente a Alemania como totalidad.

La unanimidad de acción entre los aliados occidentales y Alemania Federal es notable. En lo que se refiere a la cuestión de la soberanía, los aliados y Alemania Federal parecen haber considerado que tenían una doble justificación para no reconocer a Alemania Oriental como un Estado soberano: política y legal. En la política, cristalizaba el temor de que si se reconocía a Alemania Oriental, *de iure* o *de facto*, ello dejaría poca esperanza de una Alemania reunificada (esto es, por medio de elecciones libres e integrada en la alianza occidental); por aquella época, ya era difícil creer que los rusos estuvieran dispuestos a ceder su parte de Alemania sin obtener a cambio algún tipo de concesión (como la neutralización de todo el país); pero la teoría, en Occidente, sostenía que si los rusos no cedían a las razones, aca-

(3) «Erklärung der Alliierten Hohen Kommission zur Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik von 8 Mai 1954», en INGO VON MÜNCH: Op. cit., págs. 329-331.

barían cediendo a la fuerza y que el Occidente sólo tenía que mantener un ritmo creciente (en armamento, integración y todo lo demás) hasta que los rusos comprendieran que jamás podrían alcanzarlo y, por lo tanto, acabarían estando dispuestos a llegar a algún compromiso en una posición de debilidad. A largo plazo, esta política de guerra fría sólo podía asegurar a los países socialistas en sus temores frente a una Alemania «revanchista», que nunca estaría dispuesta a aceptar el *statu quo* de la postguerra.

En cuanto a la justificación legal de no reconocimiento de Alemania Oriental, es de señalar que para los países occidentales, la RDA nunca ha sido legítima, desde el momento en que su Gobierno no surge de elecciones libres. Esta base legal es, también, el rasgo principal detrás de la formulación doble de la política de Alemania Occidental frente a la RDA. Esta política estaba compuesta de dos criterios complementarios: a) La política de no reconocimiento (*Nichtanerkennungspolitik*); y b) El derecho de representación exclusiva (*Alleinvertretungsanspruch*). Adenauer dice con toda claridad en sus memorias (4) que el derecho de representación exclusiva, esto es, el derecho de representar a la totalidad del pueblo alemán y a la totalidad de la nación alemana es la base de la política exterior de la RFA. De acuerdo con esto, desde el mismo comienzo, la RFA se ha considerado a sí misma como el sucesor legal del Reich alemán y el único Gobierno alemán legítimo, basado en elecciones libres, lo que, por otro lado, constituye un aspecto importante de la teoría alemana del Estado de Derecho. La consecuencia práctica e inmediata de esta actitud ha sido el intento de aislar a la RDA en la esfera internacional. En la conferencia de los tres ministros, en septiembre de 1950, en Nueva York, las potencias aliadas reconocieron explícitamente el derecho federal de representación exclusiva, pero no la continuidad con el Reich alemán (5).

II

EL AISLAMIENTO DE LA RDA Y LA DOCTRINA HALLSTEIN

La actitud primitiva, carente de ambigüedad, de la Alemania Federal respecto a la RDA ya fue expuesta por Adenauer en el *Bundestag* en octubre de 1949; con tal ocasión, y tras rechazar las elecciones en Alemania Oriental

(4) KONRAD ADENAUER: *Erinnerungen*, tomo III (1955-1959), Fischer, Frankfurt, 1969, pág. 368.

(5) AUSWÄRTIGES AMT (editor): *Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag Wissenschaft und Politik, Colonia, 1972.

como una farsa, Adenauer extrae sus conclusiones: «La RFA se siente responsable por el destino de los dieciocho millones de alemanes que viven en la zona soviética... La RFA es el único organismo capacitado para hablar en nombre del pueblo alemán (...). La RFA no reconoce como vinculantes (*verbindlich*) para el pueblo alemán las declaraciones de la zona soviética (...). Y esto es así, especialmente en lo relativo a las declaraciones acerca de la línea del Oder-Neisse» (6). En este clima de guerra fría, poco progreso era posible en la dirección de algún tipo de *Ostpolitik*. La política exterior de Alemania Occidental estaba basada en una contradicción que no se podía resolver en el contexto de las ideas de la época: la posibilidad de normalizar las relaciones con estos países dependía de que Alemania Federal reconociera el *statu quo* (lo que implicaba reconocimiento de la RDA, aceptación de la línea del Oder-Neisse y revocación —como nulo y sin efecto— del acuerdo de Munich de 1938) o algún tipo de reunificación con una neutralización forzada sobre el país, al modo de Austria (lo que era inaceptable para la CDU/CSU y, posiblemente, también para el SPD y el FDP).

Pero si la RFA podía ignorar algunas realidades, no podía ignorar todas y el canciller federal Adenauer vio que, incluso para imponer la política del aislamiento, Alemania Occidental precisaba de algún tipo de puente con los países socialistas. Como quiera que la URSS era considerada la única responsable por la división de Alemania y a fin de continuar el espíritu de la política occidental, como se expresaba en la declaración de la Alta Comisión Aliada del 8 de abril de 1954, Adenauer decidió restablecer relaciones diplomáticas con la URSS (el canciller federal, a iniciativa soviética, visitó Moscú desde el 8 de septiembre al 14 del mismo mes de 1955) (7). En aquel momento, este paso sufrió intensas críticas en Alemania Occidental, se invocó el fantasma de Rapallo y hasta el propio ministro de Asuntos Exteriores de Adenauer, Von Brentano, manifestaba reservas (8). Desde el punto de vista oficial, Adenauer justificó su decisión argumentando que los rusos eran los únicos interlocutores válidos en lo relativo a las cuestiones de la reunificación; asimismo, el canciller contaba con un buen punto de apoyo para presentar las nuevas relaciones diplomáticas en su país con la repatriación de los 10.000 prisioneros de guerra alemanes que aún había en la URSS. (De hecho, los rusos sostenían que únicamente había 9.628 prisioneros alemanes condenados y que serían liberados de acuerdo con el indulto soviético, mientras que Ade-

(6) AUSWARTIGES AMT: *Ibid.*, pág. 156.

(7) MARION GRAFIN DONHOFF: *Deutsche Aussenpolitik von Adenauer bis Brandt*, Christian Wagner Verlag, Hamburgo, 1970, págs. 92-96.

(8) *Ibid.*, pág. 97.

nauer mantenía que, condenados o por condenar, los rusos tenían aún 130.000 prisioneros alemanes) (9). Adenauer sabía perfectamente que las posibilidades de establecer conversaciones con los rusos en materia de reunificación alemana cuando Bulganin en Ginebra y Kruschef en Berlín acababan de declarar que la cuestión alemana no se podría resolver a expensas de la RDA, eran escasas; sin embargo, el canciller comprendía, también, que no establecer las relaciones suponía una falta excesiva de realismo y, sabiendo que los rusos valoraban este paso como un triunfo para ellos, obtuvo a cambio la repatriación de los prisioneros de guerra.

Evidentemente, la objeción más importante en la esfera de la política nacional en contra de las relaciones diplomáticas con la URSS era que se podían interpretar como un reconocimiento *de facto* de la RDA, lo que podría invitar a otros países a intentar un reconocimiento *de iure* (10). Con el fin de cortar de raíz cualquier posible especulación en este sentido, el mismo día en que se restablecían las relaciones, el 13 de septiembre, Adenauer escribió una carta a Bulganin, explicando que las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética no se debían entender en el sentido de que Alemania Occidental tuviera intención alguna de suprimir su política de no-reconocimiento y el derecho de representación exclusiva (11). Para la RFA, la URSS era una de las potencias firmantes de los acuerdos de Postdam (cuyo apartado IX, b), siempre ha invocado Alemania Occidental con el fin de no reconocer la línea del Oder-Neisse) y, en consecuencia, tenía una especial responsabilidad en relación con la totalidad de Alemania. Con el fin de tranquilizar a los partidarios de la línea dura dentro de la democracia cristiana y a la opinión más conservadora en todo el país, Adenauer expuso las bases de lo que más tarde había de ser la doctrina Hallstein en una intervención en el *Bundestag*, el 22 de septiembre. En esta misma dirección, el 10 de diciembre, Grewe, Brentano y Hallstein convocaron una conferencia de embajadores en Bonn y, en ella, expusieron el contenido de la doctrina Hallstein: el reconocimiento de la RDA por un tercer Estado sería considerado como un acto «inamistoso» en relación con la RFA. Como actos de reconocimiento se mencionaban: 1) Relaciones diplomáticas en los niveles de embajador, enviado o encargado de negocios. 2) Relaciones diplomáticas con *exequatur* o que lo hubieran solicitado. 3) Un contrato político bilateral o cualquier otro contrato que precise ratificación gubernamental y sin reserva de reconocimiento. El resul-

(9) ADENAUER: Op. cit., tomo II (1953-1955), págs. 495 y sigs.

(10) HEINRICH END: *Zweimal deutsche Aussenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts, 1949-1972*, Verlag Wissenschaft und Politik, Colonia, 1973, págs. 36-38.

(11) ADENAUER: Op. cit., tomo II (1953-1955), págs. 537-538.

tado de cualquiera de estos tres actos «inamistosos» sería la ruptura inmediata de relaciones diplomáticas con el Estado en cuestión. Además, como intercambios entre un tercer Estado y la RDA, cuyas consecuencias habrían de ser estudiadas caso por caso por la RFA, se mencionaban: 1) Relaciones consulares sin *exequatur* o sin solicitud de tal. 2) El envío o recepción de misiones comerciales. 3) Sistemas de visados para pasaportes con la RDA. 4) Admisión y participación de la RDA en conferencias y contratos multilaterales. 5) Admisión de la RDA en organizaciones internacionales (12).

Las mismas relaciones congeladas constituían el modelo para los otros países del pacto de Varsovia. En la conferencia que se mencionaba anteriormente, Grewe había declarado con toda franqueza: «Hemos establecido relaciones diplomáticas con Moscú (...) suponiendo que (...) ellos nos ayudarán (...) en la reunificación de Alemania. Relaciones diplomáticas con Polonia, Hungría, Rumania y otros países comunistas no pueden ayudarnos en este fin. Tal es la gran diferencia» (13). De hecho, Bonn no dejaba duda alguna acerca de cuál era su actitud. En la declaración de Varsovia de 16 de junio de 1950, Walter Ulbricht y Joseph Cyrankiewicz habían dejado definitivamente zanjada la cuestión declarando que el Oder-Neisse era la frontera occidental de Polonia. Al mes siguiente, el Gobierno federal negaba validez a los acuerdos del Gobierno de la RDA y, con ello, a la declaración de Varsovia. La cuestión de la frontera únicamente podía resolverse mediante un tratado de paz con la totalidad de Alemania (14).

III

EL FRACASO DE LA POLÍTICA DE AISLAMIENTO

A comienzos de 1956, la política de no-reconocimiento y de aislamiento parecía ser completa y haber triunfado: la RDA tenía relaciones diplomáticas sólo con once Estados (los siete países socialistas de Europa, China, Mongolia, Corea del Norte y Vietnam del Norte), mientras que la RFA estaba representada en todo el mundo, con treinta y cinco embajadores y veintisiete enviados. La RDA era miembro de tres organizaciones internacionales, mientras que la RFA lo era de cincuenta y siete (15). La RFA había coronado su obra

(12) HEINRICH END: Op. cit., pág. 41.

(13) AUSWÄRTIGES AMT: Op. cit., pág. 315.

(14) FRIEDRICH VON WILPERT: *The Oder-Neisse Problem*, Edition Atlantic Forum, Bonn-Bruselas-Nueva York, 1964, págs. 87-88.

(15) MARION GRAFIN DONHOFF: Op. cit., págs. 100-101.

y si, ahora, Occidente se mantuviera firme, sin dar muestras de debilidad, el Este acabaría cediendo y la construcción artificial de la RDA se vendría abajo. También esto parecía ser verdad: el 5 de mayo se proclama formalmente la soberanía de la RFA y, cuatro días más tarde, la RFA pasa a ser un miembro de la OTAN; al propio tiempo, Alemania Occidental es, también, miembro de WEU y participa en la conferencia de Messina, donde se decide la creación de un Mercado Común europeo. El 16 de diciembre, el Consejo de la OTAN sanciona el derecho de representación exclusiva de Alemania Occidental y reafirma la solidaridad occidental con la política que la RFA sigue en lo referente a la RDA (16).

Por desgracia, el tiempo parecía trabajar en contra de las presunciones de la *Ostpolitik* y, a largo plazo, la *Wiedervereinigungspolitik* de Adenauer acabaría produciendo los resultados opuestos. La doctrina Hallstein únicamente fue puesta a prueba dos veces: la primera cuando Yugoslavia reconoció a Alemania Oriental en 1957 (lo que, por supuesto, implicó la ruptura completa de relaciones diplomáticas), y la segunda, mucho más tarde, cuando todo el edificio comenzaba a derrumbarse, en el caso de Cuba.

En las otras ocasiones, las sanciones de la RFA han sido más suaves. Por otro lado, los países socialistas demostraron ser mucho más fuertes y estar más cohesionados de lo que se presumió en un principio. El *Sputnik* de 1957 (que originó verdadero asombro en Occidente) llegó al cabo de un año de ofensiva diplomática intensificada por parte de los socialistas, con un plan ruso para una confederación alemana bajo la condición de que la RFA abandonara la OTAN (plan rechazado por la RFA), y otro plan presentado por el ministro polaco de Asuntos Exteriores, Rapacki, a la Asamblea General de la ONU, relativo a una zona libre de armas atómicas, que habría de incluir las dos Alemanias y Polonia. Pero aún quedaba por llegar lo peor de todo, lo que Adenauer tenía que considerar como una ruptura del frente occidental: en mayo de 1958, De Gaulle subió al poder en Francia. Adenauer parece haber estado muy preocupado acerca de las intenciones del general francés, temiendo que De Gaulle diera preferencia a un entendimiento con la URSS a costa de los intereses alemanes (17). Con todo, el primer golpe no vino de los franceses, sino de los británicos. Después del ultimátum de Krutshof en Berlín, en noviembre de 1958 (que, posteriormente, habría de retirar), los británicos, evidentemente, pensaron que había llegado el momento de entrar

(16) Un buen análisis de los problemas de seguridad, planteados por la OTAN y el Pacto de Varsovia en Europa, en relación con las dos Alemanias, se encuentra en LAWRENCE L. WHETTEN: *Germany's Ostpolitik. Relations between the Federal Republic and the Warsaw Pact Countries*, Oxford University Press, Londres, 1971, págs. 66-92.

(17) ADENAUER: Op. cit., tomo III, págs. 410-420.

en contacto más estrecho con los soviéticos, y, en febrero de 1959, el primer ministro, Mac Millan, y el ministro de Asuntos Exteriores, Selwyn Lloyd, fueron a Moscú para una visita de diez días. Adenauer llama a esto «*eine überraschende Mitteilung*» (aparentemente, Mac Millan tan sólo le había informado de sus intenciones con algunos días de antelación) y, aunque trata de quitar importancia al asunto, asegurando que comprende la necesidad de propaganda electoral del partido conservador en Gran Bretaña, no deja de añadir que la visita de Mac Millan es un éxito para Kruttschef (18).

Poco tiempo después, De Gaulle exponía su criterio de que el pueblo alemán tan sólo podía esperar una reunificación pacífica una vez que se reconocieran las fronteras existentes. La opinión entre los aliados estaba cambiando rápidamente en un proceso que culminaría en la conferencia de Ginebra de mayo-junio de 1959, donde ya se hizo evidente a todo el mundo que era imposible seguir ignorando la existencia de dos Alemanias. Al presentar proyectos de solución interna para Berlín, ambos partidos en la conferencia sabían que se estaba reconociendo a la RDA *de facto*. La construcción del muro de Berlín de 1961 probó sin lugar a dudas que la RDA no se podía ya dejar al margen si se quería evitar un conflicto continuado y, posiblemente, un enfrentamiento nuclear. En este sentido, es evidente que la Administración de Kennedy deseaba una actitud más flexible por parte de la RFA en lo referente a los países socialistas. En esta situación mundial cambiante, tan sólo los alemanes occidentales parecían incommovibles. Así, por ejemplo, el nuevo ministro federal de Asuntos Exteriores, Gerhard Schröder, en un programa radiado para los alemanes orientales en diciembre de 1961, decía: «El Gobierno federal es el único legítimo porque es el único Gobierno alemán libremente elegido (...). Nadie puede esperar que certifique que los señores de Pankow son los gobernantes legales de los alemanes que se encuentran bajo su dominación. Esta es la razón por la que nos negamos a reconocer el régimen comunista de Alemania Oriental como el Gobierno adecuadamente constituido del segundo Estado alemán» (19).

(18) Ibid., págs. 473-474.

(19) GERHARD SCHRÖDER: *Decision for Europe*, Thames and Hudson, Londres, 1964, págs. 173-174.

IV

LA NECESIDAD DE LA REFORMA

Después del incidente de Berlín, la solución de la crisis cubana, la firma del tratado de prohibición de pruebas nucleares y otros acontecimientos similares en la política internacional en la dirección de la distensión, había resultado claro que la guerra fría estaba cediendo el lugar a la que después se llamó la «paz fría», parte importante de la cual fue, sin duda, el fracaso de la política alemana de no-reconocimiento y de aislamiento. Con todo, los dirigentes alemanes necesitarían casi otros diez años para acostumbrarse a la nueva situación y abandonar las viejas costumbres (como los gestos militantes y, en los medios de comunicación, la afición a llamar a la RDA la «zona», etcétera). Una opinión nacional cada día más fuerte estaba reclamando cambios en la política exterior: el SPD había protestado contra la ruptura de relaciones diplomáticas con Belgrado; el FDP era partidario de establecer mayores contactos con la RDA.

Por otro lado, la visita oficial del presidente del Consejo de Ministros de la RDA, Otto Grötewohl, a Egipto, Irak e India, en 1959, era un claro signo de que Alemania Oriental estaba empezando a romper el círculo del aislamiento y —así argumentaban algunos críticos nacionales en Alemania Federal— si un número cada vez mayor de países reconociera a la RDA, como era previsible, y la RFA contestase aplicando la doctrina Hallstein, lo más probable es que acabara siendo *l'arroiseur arrosé*, o el aislador aislado.

En esta situación y con un nuevo canciller, Erhard, las siguientes condiciones determinaron una serie de acercamientos torpes y mal seleccionados a los países socialistas: a) La incapacidad de los dirigentes federales de formular una política alternativa; y b) Su falta de credibilidad entre los países del Pacto de Varsovia. Ni una sola declaración del Gobierno federal parecía hallar eco entre los países socialistas, y ello con cierto motivo; hay que recordar que incluso el 19 de julio de 1963, el ministro federal de Asuntos Exteriores, Gerhard Schröder —quien, según muchos, no era un ultra, como Adenauer, Brentano, etc. (20), y que, de hecho, estaba negociando relaciones comerciales con algunos países orientales— vinculó la aprobación de un pacto de no agresión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia a las mejoras concretas en las cuestiones de Berlín y de la *Deutschlandspolitik*, mejoras todas a cargo de los países socialistas. Cediendo *malgré tout* a la presión creciente tanto

(20) MARION GRAFIN DONHOFF: Op. cit., pág. 204.

en lo internacional como en lo nacional (en lo nacional ejercida hasta por la gran industria), en febrero de 1961, Adenauer envió a Polonia a Bertold Beitz, representante general de la Krupp; a su regreso, Beitz recomendó que se organizara una misión comercial en Varsovia. Por supuesto, para algunos países socialistas, tener cualquier tipo de relaciones con la RFA era una gran ventaja porque, entre otras cosas, suponía la posibilidad de mejorar los contactos con Bonn y de atenuar la dependencia de Moscú. Alemania Occidental vio las ventajas que suponían una mayor flexibilidad con el Este, la satisfacción de la comunidad financiera nacional y de no tener que hacer ninguna concesión política importante, de modo que, aquel mismo año, el ministro de Asuntos Exteriores, se ponía decididamente a la obra y, a principios de 1964, Alemania Federal tenía relaciones comerciales con Polonia, Rumania, Hungría y Bulgaria (21).

Durante la época de Erhard (de 1963 a 1966) la concepción negativa de la *Ostpolitik* había de demostrar su completa inadecuación. En primer lugar, un endurecimiento de las actitudes entre los países del Pacto de Varsovia detuvo radicalmente los avances hechos en 1963; de hecho solamente en 1964 alcanzó Alemania Occidental las relaciones comerciales con Bulgaria y ello había de ser la última consecuencia práctica de la *Ostpolitik* de Erhard y Schröder. Temiendo que las maniobras de la RFA contribuyeran a debilitar su posición en el Pacto de Varsovia, la RDA atrajo a la URSS a un Tratado de Amistad y Asistencia Mutua en 1964, lo que llevó a los rusos a endurecer su posición en lo relativo a Alemania (22). Todos estos acontecimientos dieron lugar a una actividad febril entre los países socialistas, con el fin de preservar su unidad y que desembocó en la reunión de Bucarest de los países del Pacto de Varsovia, en julio de 1966, de donde se originó la declaración de Bucarest sobre el fortalecimiento de la paz y la seguridad en Europa; en ella, paz y seguridad se hacían dependientes, entre otras condiciones, de la aceptación del *statu quo* de la postguerra y del establecimiento de relaciones diplomáticas normales entre los Estados europeos.

La declaración constituía un duro golpe para el intento de Erhard y Schröder de reformar sin reformar nada y, además, no vino solo. Los años de 1963-1966 fueron de cambios rápidos en todo el mundo. Basta con recordar el surgimiento del llamado policentrismo (las pruebas atómicas de

(21) AUSWARTIGES AMT: Op. cit., págs. 494-516.

(22) ERNST DEUERLEIN (recopilador): DDR, 1945-1970. *Geschichte und Bestandaufnahme*, DTV, Munich, 1972, págs. 268-271.

Francia y de China; el conflicto de China con la URSS y la salida de Francia de la OTAN), la aparición del Tercer Mundo, los avances de la distensión entre los EE. UU. y la URSS, etc.

Erhard carecía de respuesta adecuada para todo esto. Con el endurecimiento de las posiciones entre los países del Pacto de Varsovia, la RFA cada vez aparecía más sumida en su propia falta de credibilidad internacional. Con el fin de conjurar la tormenta amenazante entre los países socialistas, Erhard declaró en Nueva York, en junio de 1964, que el acuerdo de Munich de 1938 era nulo y que la RFA no tenía aspiraciones territoriales en relación con Checoslovaquia (lo que era bastante difícil de creer cuando en marzo había dicho a un Congreso de *Ostdeutschen Landsmannschaften* en Bonn, que la República Federal no tenía intención de renunciar a los territorios al este de la línea del Oder-Neisse) (23). Erhard cada vez se enredaba más en contradicciones y en declaraciones vacías en lo relativo a la *Ostpolitik*. Su mala estrella quiso que la entrevista planeada con Krutshchef —que preparara tan cuidadosamente con la ayuda de Adyubei— no tuviera lugar, debido a la caída del primer ministro ruso en octubre de 1964. Nada puede ilustrar mejor las ambigüedades de la *Ostpolitik* de Adenauer/Brentano y Erhard/Schröder que la declaración de Erhard en el *Bundestag* en 1965, un año antes de abandonar la cancillería. Según Erhard, para el Gobierno federal las únicas fronteras aceptables eran las de 1937 (24).

V

EL INTERREGNO Y LA PREPARACIÓN DE UNA «OSTPOLITIK» EFICAZ

La nueva gran coalición, que llegó al poder con Kiesinger como canciller federal y Willy Brandt como ministro de Asuntos Exteriores, reflejaba, principalmente: a) Los cambios en las tendencias de los electores (probablemente a causa del fracaso de la política CDU/CSU); y b) La enorme importancia de una verdadera *Ostpolitik* para Alemania y, en consecuencia, del creciente peso político del SPD.

El nuevo Gobierno, que aún no se había comprometido con ningún tipo de *Ostpolitik* (debe recordarse que el ala derecha de la CDU/CSU, muy influyente, continuaba ostentando una actitud de intransigencia frente a cual-

(23) AUSWARTIGES AMT: Op. cit., pág. 871.

(24) Keesing's Research Report 8: *Germany and Eastern Europe since 1945*, Charles Scribners' Sons, Nueva York, 1973, págs. 210-211.

quier trato con los «comunistas» o con la «zona») consideraba que su primera tarea era la de salir del *impasse* de Adenauer y Erhard y reconstruir la credibilidad de Alemania Occidental entre los países del Pacto de Varsovia; esto es, el Gobierno consideraba la situación como propicia para abrir las puertas hacia el Este y para poner orden en la propia casa aprobando las leyes del estado de excepción con el fin de poner coto a la agitación estudiantil y a la oposición extraparlamentaria. Evidentemente, el Gobierno federal pensaba cambiar la una por la otra (la *Ostpolitik* por la legislación de excepción), si no frente a los ultras de la CDU/CSU, al menos frente a la opinión pública. Las elecciones en 1969 demostrarían la justeza de este cálculo.

Con el fin de comenzar a actuar con rapidez, Kiesinger manifestó ya en diciembre la disposición del Gobierno federal de negociar con la URSS, y, con una maniobra hábil, Alemania Occidental estableció relaciones diplomáticas con Rumania. Por un lado, esta medida era un golpe mortal a la doctrina Hallstein, desde el momento en que Rumania no solamente tenía relaciones con la RDA, sino que también era miembro del mismo pacto defensivo. Esta era la manera en que el Gobierno de Kiesinger y Brandt pretendía crear un nuevo clima de credibilidad en torno a la RFA con hechos y no solamente con palabras. Desde entonces, la doctrina Hallstein no ha vuelto a ser la misma, por más que los acuerdos tácitos dentro de la gran coalición no permitían rechazarla por completo. La nueva práctica suponía la aplicación de otras medidas en respuesta a un tercer país que reconociera a la RDA, como congelación de las relaciones culturales o económicas o suspensión de la ayuda para el desarrollo. En noviembre de este año, Brandt volvió a atacar a la doctrina Hallstein en una entrevista para el periódico holandés *Het vrije Volk*, asegurando: «creo que debiéramos hablar acerca de los hechos y no acerca de las fórmulas» (25).

Por otro lado, la elección de Rumania como el primer país socialista con el que establecer relaciones diplomáticas (aparte de la URSS, por supuesto), resultó ser un golpe maestro (que recordaba la teoría de Lenin del eslabón más débil, aunque en sentido contrario), facilitado por el curso independentista de la política exterior de Ceaucescu. Pero en su propia virtud residía, también, su error, que amenazaba con poner en peligro la nueva *Ostpolitik* de Bonn, ya que algunos países socialistas (especialmente la URSS y la RDA) lo vieron como un intento deliberado de fomentar los nacionalismos dentro del Pacto de Varsovia y de dividir la «unidad socialista», todo lo cual únicamente podía llevar a una desconfianza renovada por parte de los socialistas

(25) WILLY BRANDT: *Aussenpolitik, Deutschlandspolitik, Europapolitik*, Berlin Verlag, Berlín, 1968, pág. 144.

respecto a las intenciones de Bonn y a un endurecimiento de la situación, como más tarde sucedió, como se verá al examinar las primeras reacciones de Alemania Oriental. Es evidente que el Gobierno de coalición consideraba que su tarea en Europa era la de la distensión. Para Willy Brandt, *Deutschlandspolitik* sólo podía significar «*Friedenspolitik*» (política de paz) (26). Sin embargo, había que elaborar una concepción de la *Ostpolitik* que, sin crear enfrentamientos en el interior de la coalición, resultara suficientemente atractiva para que los países socialistas —especialmente la RDA— decidieran sentarse a la mesa de negociaciones. Por supuesto, los partidos de la coalición mantenían formalmente el principio de la política de no-reconocimiento, hasta las elecciones del 28 de septiembre de 1969, por más que se daban bastantes puntos de diferencia entre la CDU/CSU y el SPD. Por ejemplo, en el XIII Congreso del partido, en Nuremberg, del 17 al 21 de marzo de 1968, Willy Brandt reclamó el reconocimiento de la línea del Oder-Neisse (27).

Tal era la difícil tarea diplomática de Willy Brandt durante este interregno: formular una *Ostpolitik* oficial dentro de los estrechos límites de la coalición entre la CDU/CSU y el SPD, y que, además, diera tan buenos resultados entre los países socialistas (tanto a través de declaraciones oficiales como oficiosas) como para que éstos le apoyaran en un posterior regreso al poder, no ya como el miembro menor, sino como el mayor de la coalición, si no como solo gobernante; momento en el que completaría el trabajo comenzado.

En este sentido, es de importancia primordial la declaración del canciller Kiesinger ante el *Bundestag* el 12 de abril de 1967, en torno a la cuestión alemana. Esta declaración contenía ya, en esencia, las tesis principales de la *Ostpolitik* de Brandt: distensión en Europa y distensión entre las dos Alemanias; colaboración pacífica y buena vecindad (28). Por primera vez en la historia de la RFA, un canciller presentaba un programa realista en el *Bundestag*, en lugar de hacer declamaciones acerca de los hermanos en «la zona». La declaración de Kiesinger es demasiado larga para comentarla aquí, pero contenía tres apartados principales que constituían los puntos principales de negociación entre ambos Gobiernos y que merecen cita: I. Medidas para mejorar la vida cotidiana de los ciudadanos en las dos partes de Alemania. II. Medidas para intensificar la colaboración en economía, comercio, energía, etcétera. III. Normas generales para fomentar los intercambios culturales y

(26) WILLY BRANDT: *Friedenspolitik in Europa*, S. Fischer, Frankfurt, 1968, páginas 191 y sigs.

(27) HEINRICH END: Op. cit., pág. 55.

(28) AUSWARTIGES AMT: Op. cit., pág. 597.

científicos. Aún mayor importancia tienen las cartas que se cruzaron entre Kiesinger y Willi Stoph (cuatro en 1967), ya que, aunque fue imposible alcanzar ningún tipo de acuerdo por medio de ellas, su mera existencia era prueba de un reconocimiento *de facto* de la RDA por parte de la RFA, como muchos lo interpretaron entonces y de un rechazo de la antigua «*Wiedervereinigungspolitik*». En la carta de 13 de junio, Kiesinger dice: «mientras las diferencias básicas de opinión impidan una solución justa del problema alemán, los intereses pacíficos de nuestro pueblo y la distensión en Europa exigen que busquemos una solución alemana interna, que fomente las relaciones humanas, espirituales y económicas entre los alemanes del este y el oeste» (29).

Vamos a considerar ahora brevemente la reacción germanooriental a este cambio de curso en Bonn. En un comienzo, la RDA parecía muy interesada en el nuevo rumbo de la RFA, tanto así que en su mensaje de saludo de fin de año, el 31 de diciembre de 1966, Walter Ulbricht expuso su programa de diez puntos para una confederación de los dos Estados alemanes (30).

No obstante, después del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la RFA y Rumania y tras la desaparición de la doctrina Hallstein, la situación se fue endureciendo progresivamente entre los países socialistas; donde acabó apareciendo una especie de contradoctrina Hallstein, llamada «doctrina Ulbricht»; su contenido es fácil de imaginar: ningún país socialista debe establecer relaciones diplomáticas con la RFA mientras ésta no reconozca a la RDA. Pero ni siquiera dentro del Pacto de Varsovia suceden las cosas con tanta sencillez y en la reunión de Varsovia, del 8 al 10 de febrero de 1967 (cinco días después del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Rumania y la RFA), donde Alemania Oriental expone su posición, ya hay opiniones diferentes en lo que se refiere a las relaciones con Alemania Occidental (31).

Evidentemente, Alemania Oriental denunciaba las tendencias peligrosas que representaba la Rumania de Ceaucescu y los péfidos fines de la RFA (posición reforzada por el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la RFA y Yugoslavia el 1 de enero de 1968), aunque lo que estaba claro era que trataba de no quedar aislada dentro del propio Pacto de Varsovia. A la vista de este repentino cambio de opinión parece evidente ahora que Ulbricht estaba exagerando en su mensaje de fin de año y que, una vez que

(29) «Schreiben des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Kiesinger, an den Vorsitzenden des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik, Stoph, vom 13. Juni 1967», en INGO VON MÜNCH: Op. cit., págs. 223-224.

(30) Keesing's Research Report 8, cit., págs. 210-211.

(31) AUSWARTIGES AMT: Op. cit., pág. 875.

la RFA comenzó a dar señales de interés en la aproximación, acababa resultando que la RDA tenía más preocupaciones que los «revanchistas de Alemania Occidental». A fin de imponer su criterio maximalista (reconocimiento internacional completo, lo que implicaba una ruptura de cualquier posibilidad de llegar a un acuerdo interalemán), Alemania Oriental se embarcó en una política exterior que, cuando menos se podía calificar de «agresiva» y que no solamente amenazaba con trastornar el equilibrio de la gran coalición en Bonn, sino que también podía causar daño en el proceso de distensión en Europa. En 15 y 17 de marzo respectivamente, la RDA firma dos tratados de amistad y asistencia mutua con Polonia y Checoslovaquia (explícitamente orientados a la defensa frente a Alemania Occidental). Del 24 al 27 de abril, los partidos comunista y obrero se reúnen en Karlovy Vary, donde Alemania Oriental presenta su posición en relación con la «doctrina Ulbricht».

Viendo acercarse un nuevo *impasse* en la cuestión alemana, al viejo estilo de Adenauer, lo que no estaba en sus intereses, la URSS —que aún habría de ofrecer sus servicios como mediadora algunas otras veces— se erigió en portavoz de los ofendidos y, en nombre de la RDA y de Polonia, los dos países más afectados, comunicó al Gobierno de Bonn una versión bastante pálida de la doctrina de Ulbricht. Según la posición soviética, antes de establecer relaciones diplomáticas con ningún otro país socialista, la RFA tendría que cumplir tres condiciones básicas: a) Aceptar que la RDA es un país socialista y así ha de seguir siendo. b) Aceptar que los territorios que el acuerdo de Postdam concedió a Polonia son polacos. c) Aceptar mantenerse alejada del club de potencias nucleares. No es necesario decir que esta no era la idea que Alemania Oriental tenía de la doctrina de Ulbricht, pero como había sido formulada por la URSS, era casi imposible oponerse a ella. Todo el mundo en Europa parecía estar a favor de la distensión y la coexistencia. El único camino que quedaba abierto a los alemanes orientales era el de obstaculizar tanto como se pudiera la *Ostpolitik* de la gran coalición. Así, aunque Willy Brandt había declarado en Berlín, el 9 de marzo de 1967, que la cuestión de la representación única sólo implicaba un deber moral de trabajar por los intereses de los alemanes en todo el mundo (32), Stoph continuaba rechazando las proposiciones de Kiesinger bajo la acusación de que el canciller federal seguía manteniendo el derecho de representación exclusiva. Para los alemanes orientales, relaciones normales entre los pueblos de ambas Alemanias implicaba establecimiento de relaciones diplomáticas normales. En abril de 1968 se introduce una nueva Constitución en la RDA tras un referéndum. La mayor diferencia con la antigua, del 7 de octubre de 1949, re-

(32) WILLY BRANDT: *Aussenpolitik...*, pág. 51.

side en el artículo 1 (definición de la nación alemana). El antiguo decía: «Alemania es una República democrática indivisible, basada en los *länder* alemanes»; la nueva dice: «La República Democrática Alemana es un Estado socialista de la nación alemana» (33). No es difícil ver aquí un cierto interés en hacer irreversible el proceso y también cierto miedo ante la idea de verse obligado a aceptar a algún tipo de soberanía menor.

La actitud militante de Alemania Oriental alcanzó su punto culminante en agosto de 1968. Las tropas de la RDA estaban preparadas y, junto con las de otros países del Pacto de Varsovia, invadieron Checoslovaquia, el único país socialista que había hecho un gesto amistoso hacia la RFA en 1967 (aparte de Rumania y Yugoslavia). No hay duda de que la RDA esperaba que los progresos en Europa se congelaran. Poco después de la invasión de Checoslovaquia, Ulbricht formulaba siete puntos como condiciones para la normalización de las relaciones en Europa: 1. Relaciones diplomáticas entre todos los Estados europeos. 2. Acceso de ambos Estados alemanes a la ONU. 3. Firma de un tratado de no proliferación de armas atómicas. 4. Firma de un tratado renunciando al uso de la fuerza en las relaciones entre los dos Estados alemanes. 5. Reconocimiento de las fronteras existentes y del *statu quo* europeo. 6. Tratado de normalización de las relaciones entre la RFA y la RDA. 7. Creación de misiones a nivel de ministros plenipotenciarios (34).

A despecho de todo esto, en Europa había muchas fuerzas interesadas en apoyar la *Ostpolitik* de Willy Brandt, entre ellas los rusos, quienes, en enero de 1969 reiniciaban las conversaciones germano-soviéticas, suspendidas desde la invasión de Praga, en julio invitaban a Walter Scheel a visitar Moscú, y en septiembre se declaraban dispuestos a negociar con los alemanes federales con vistas a concluir un tratado de renuncia a la fuerza y, en general, proporcionaron un apoyo electoral considerable para el SPD que Willy Brandt estaba esperando de los alemanes orientales, pero que, en vista de la actitud intransigente de éstos, tuvo que solicitar de los rusos.

VI

LA NUEVA «OSTPOLITIK» Y LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES

En el año de 1969, los acontecimientos alcanzaron una velocidad acelerada, orientados hacia una victoria electoral del SPD en septiembre, debido,

(33) Cfr. ERNST DEUERLEIN: Op. cit., págs. 101 y 299.

(34) Keesing's Research Report 8, cit., pág. 217.

especialmente, a su programa de *Ostpolitik*, mientras que la CDU/CSU no podía presentar política alternativa alguna. Entre las principales razones que permitían presumir una victoria del SPD en las siguientes elecciones se daban:

1. La RDA había alcanzado un nivel sin precedentes de reconocimiento internacional, que destruía los restos de la doctrina de Hallstein y demostraba las inconsistencias de los oponentes de una *Ostpolitik* activa (a ambos lados de la frontera). Irak, Camboya, Sudán Siria, Yemen del Sur y la República Árabe Unida habían establecido relaciones diplomáticas con Alemania Oriental en 1969 y el Congo (Brazzaville), Somalia, la República Centroafricana, Argelia, Islas Maldivas, Ceilán y Guinea lo harían en 1970.

2. Los círculos industriales y financieros en Alemania Occidental estaban haciendo presiones para conseguir una rápida normalización. En abril el ministro soviético de Comercio había visitado Hannover, manteniendo conversaciones con el ministro de Economía, Karl Schiller, y, en mayo, se habían iniciado discusiones para la construcción de un conducto de largo diámetro de un millón de toneladas, a cambio de 5.000 millones de metros cúbicos de gas procedentes de la URSS. Aeroflot y Lufthansa también habían llegado a un acuerdo para extender sus líneas de servicio. En 1969, Alemania Occidental se había convertido en el interlocutor occidental más importante de la URSS desde el punto de vista comercial.

3. De acuerdo con todo esto, también la opinión pública germano-occidental estaba cambiando. En una encuesta realizada en junio de 1967, el 19 por 100 de los encuestados favorecían el reconocimiento de la línea del Oder-Neisse y 51 por 100 estaba en contra. El 50 por 100 favorecía el reconocimiento si, con ello, se conseguía la unidad, y el 25 por 100 lo rechazaba de plano. En otra encuesta, a fines de 1969, el 74 por 100 de los alemanes encuestados estaban a favor de conversaciones con la RDA y más del 50 por 100 apoyaba el reconocimiento formal de la RDA y la renuncia a los «territorios perdidos» (35).

Como era de prever en tales circunstancias, en las elecciones de septiembre, la CDU/CSU obtuvo el 46,1 por 100 de los votos (1,5 menos que en la elección general de 1965); el SPD, 42,7 por 100 (3,4 más que en las elecciones de 1965), y el FDP, 5,8 (su porcentaje había sido de 9,5 en 1965).

(35) LAWRENCE L. WHETTEN: Op. cit., pág. 94.

Por primera vez en la historia de la RFA, el SPD pudo formar una coalición de Gobierno como el miembro más importante de ella; también por primera vez, la CDU/CSU había perdido su poder y tenía que permanecer en la oposición.

La nueva coalición social-liberal se encontraba en una posición de fuerza para imponer la tan necesitada *Ostpolitik*. Como había de verse, los problemas pendientes con la URSS y con Polonia no presentaron ninguna dificultad. Mucho más problemática resultó la normalización con Alemania Oriental, pero, a fines de 1972, la *Ostpolitik* de la República Federal había dado todos sus resultados, que eran bastante impresionantes, no sólo en cuanto a la normalización de las cuestiones pendientes con la URSS, Polonia o la RDA, sino en cuanto a la normalización de relaciones con la totalidad del campo socialista, en cuanto a la posibilidad de abrir el camino en Europa, a las discusiones en torno a la seguridad y la cooperación y también en cuanto al establecimiento de la auténtica universalidad de organizaciones internacionales como la ONU, que pudo admitir a los dos Estados alemanes, incluso en cuanto a la nueva imagen internacional de Alemania Occidental como un país democrático, gobernado por un premio Nobel de la paz y que, con todo, era una gran potencia.

La *Ostpolitik* alcanzó tal éxito que, cuando se celebraron las elecciones generales de 1972, con 4,7 millones de nuevos votantes, la oposición se encontraba en tal desbarajuste que incluso un día antes de la votación, mucha gente no sabía quién era el dirigente de la CDU/CSU, si Rainer Barzel o Franz Josef Strauss. El 67 por 100 de los electores jóvenes votó por el SPD; el SPD consiguió un 5 por 100 más de votos que en 1969 e, incluso en lugares apartados, tradicionalmente católicos y territorio de la CDU/CSU, como Fulda, el SPD hizo algunos progresos. Por supuesto, desde 1972 las cosas han cambiado considerablemente en la RFA y hasta es posible que, en las próximas elecciones, el SPD tenga que dejar el Gobierno. Sea como sea, dado que nuestro interés aquí es la *Ostpolitik*, nos centraremos en los años de octubre de 1969 a diciembre de 1972, añadiendo algunas consideraciones relativas al año de 1973, con el fin de evaluar el funcionamiento de algunos de los principales instrumentos de la *Ostpolitik* y de sus consecuencias. En nuestra opinión, la *Ostpolitik* de Brand se ha desarrollado, principalmente, en dos esferas, desde octubre de 1969: a) la internacional, y b) la nacional. Por supuesto, también se dan interacciones entre ambas, que se han de tomar en consideración. La *Ostpolitik* tiene, también, tres consecuencias legales fundamentales: a) el tratado de Moscú de agosto de 1970; b) el tratado de Varsovia de 7 de diciembre del mismo año, y c) el tratado fundamental con la RDA de 21 de diciembre de 1972. Antes de examinarlos con más detalle

convendrá hacer una breve recapitulación acerca de la idea que Willy Brandt tiene de la *Ostpolitik* y el lugar que ésta ocupa en la totalidad de su pensamiento sobre la política exterior. De las publicaciones y entrevistas accesibles del ex canciller alemán, se puede deducir el siguiente esquema (siempre recordando que en todos los esquemas la simplificación es inevitable), que ha de ayudarnos a comprender cómo Willy Brandt consiguió en tres años lo que otros no habían alcanzado en decenios.

En primer lugar, conviene recordar que, para Willy Brandt, Alemania es un país responsable de una guerra que, además, perdió. En consecuencia, el país no puede realizar la función de una gran potencia y su política exterior ha de ser, consistentemente, una «*Friedenspolitik*» (36). La política alemana de paz se basa en dos soportes sistemáticos: a) Cooperación con América; y b) Compromiso con el desarme en todo el mundo. En lo que se refiere a Europa, la política pacífica de Alemania tiene tres direcciones: 1. Una política europea *strictu sensu*, que supone una Alemania Federal dedicada firmemente a la tarea de construir una Europa grande, integrada y en estrecha colaboración con los Estados Unidos. 2. *Ostpolitik*, que implica relaciones con todos los países socialistas, excluida la RDA. Esta *Ostpolitik* está basada en tres premisas principales: afianzamiento de la paz, distensión y mejora de las relaciones, siempre trabajando en estrecha colaboración con los Estados Unidos. 3. Política alemana, esto es, las relaciones con la RDA, basadas, también, en tres presunciones: reconocimiento *de facto* («En la otra parte de nuestro país, en la RDA, existe y gobierna un sistema político que no tiene nuestra aprobación y que nosotros rechazamos, pero existe y gobierna») (37); mejora de las relaciones económicas, etc., entre los dos países; aún siendo dos los Estados, no hay más que una nación alemana y, por más que no se puede predecir la reunificación en un futuro próximo, éste debe seguir siendo el fin último (38).

1. La esfera internacional

La posición del Gobierno de Brandt/Scheel era muy fuerte en la esfera internacional. En primer lugar, Brandt y Scheel eran hombres de habilidad probada y gran prestigio internacional (cual no era el caso con sus oponentes Barzel y Strauss) y, además, contaban con el apoyo de sus aliados occi-

(36) Cfr. WILLY BRANDT: *Friedenspolitik*...

(37) *Ibid.*, pág. 154.

(38) *Ibid.*, págs. 156 y sigs.

les, especialmente del Presidente Nixon. Por otro lado, Brandt y Scheel eran hombres de prestigio en el campo socialista; ambos venían preconizando hacia años la necesidad de una *Ostpolitik* flexible y ninguno de ellos podía ser acusado de revanchista. En consecuencia, se les consideraba como los hombres más adecuados para acabar la tarea iniciada en el interregno de Kiesinger/Brandt: reconstrucción de la credibilidad interna de la RFA y apertura del camino para la distensión en Europa. En general, los países del Pacto de Varsovia habían presentado ocho condiciones al RFA como indispensables para normalizar las relaciones en Europa oriental y que, según Whetten, son: 1. Reconocimiento legal de Alemania Oriental. 2. Renuncia a la doctrina de Hallstein y al derecho de representación exclusiva. 3. Aceptación de las fronteras europeas existentes, especialmente de la línea del Oder-Neisse. 4. Renuncia a todo el armamento nuclear. 5. Apoyo a las proposiciones de un desarme general. 6. Rechazo del acuerdo de Munich de 1938 como nulo y sin efectos *ab initio*. 7. Reconocimiento de Berlín Occidental como una entidad política independiente. 8. Prohibición del partido «neo-nazi», NPD. Whetten opina que, si observamos la *Ostpolitik* de Brandt un año después de las elecciones de 1969 veremos que, menos el reconocimiento legal de la RDA, el canciller había cumplido todas las demás exigencias (39). En realidad, con excepción de la 1 y la 7 (no hay que olvidar que Brandt fue alcalde de Berlín durante el bloqueo) ya que había cumplido todas las otras mucho antes de 1969.

Pero si la coalición social liberal había de realizar sus propósitos sin dificultades en lo relativo a los rusos y los polacos, la tarea no iba a ser tan fácil con respecto a los alemanes orientales. Después del reconocimiento *de facto* en el intercambio de cartas entre Kiesinger y Stoph, Bonn tenía que intentar un nuevo tipo de argumentación. Los intransigentes germano-orientales parecían decididos a destruir el delicado equilibrio de la *Europapolitik-Ostpolitik-Deutschlandspolitik*. En diciembre de 1969, Ulbricht escribió una carta al Presidente federal, Heinemann, pidiendo relaciones diplomáticas entre los dos Estados alemanes «sobre la base de los principios y normas generalmente admitidos del Derecho internacional» (artículo 1.º del proyecto del tratado, elaborado en la RDA, que acompañaba a la carta de Ulbricht). Esta posición maximalista del «todo o nada», adoptada por Alemania Oriental y que amenazaba con arruinar todos los esfuerzos del Gobierno de Brandt/Scheel, es lo que trataremos de interpretar ahora.

El año de 1970 se abrió con la iniciación de negociaciones en tres frentes: URSS, Polonia y la RDA. En los dos primeros, las negociaciones transcurrieron de modo directo y terminaron con la firma del Tratado de paz entre

(39) LAWRENCE L. WHETTEN: Op. cit., pág. 115.

Alemania Occidental y la URSS el 12 de agosto de 1970 y el Tratado entre Alemania Occidental y Polonia del 7 de diciembre de 1970, que examinaremos más adelante. En cuanto al tercer frente, Alemania Oriental, las negociaciones se interrumpieron una y otra vez, siempre en el mismo punto: la exigencia germano-oriental de pleno reconocimiento y relaciones diplomáticas con Alemania Occidental y la negativa federal a acceder a ello. Alemania Occidental ofrecía un tratado de no agresión entre los dos Estados, sin pleno reconocimiento internacional; Alemania Oriental vinculaba cualquier tipo de tratado con la exigencia de pleno reconocimiento. Los encuentros de Willy Brandt y Willi Stoph en Erfurt y en Kassel no aportaron ningún resultado positivo y lo mismo sucedió con la correspondencia. Cabe, en este caso, preguntar ¿por qué ambas Alemanias se mantenían intransigentes en este punto de las relaciones diplomáticas? Porque ninguna de ellas podía ceder. Si Alemania Occidental estableciera relaciones diplomáticas con la otra parte, ello no solamente implicaría la caída automática del Gobierno Brandt/Scheel, sino que, también, legitimaría la existencia de los dos Estados alemanes y aplazaría *ad calendas graecas* la posible reunificación; si Alemania Oriental aceptara cualquier tipo de tratado con la RFA sin recibir previo reconocimiento pleno como un Estado legítimo, con iguales derechos que su interlocutor, ello equivaldría a tolerar una posición de protectorado por parte de la RFA, una situación de inferioridad que, en el futuro, podría conducir a que la RFA reclamara el derecho a intervenir en los asuntos internos de la RDA dado que ésta carecía de soberanía.

La segunda cuestión podría ser, ¿por qué, si ninguno de los dos partidos podía ceder, continuaron insistiendo durante el año de 1970? Porque ambos pensaron, cada uno a su modo, que podían obligar al otro desde una posición de fuerza: para Alemania Occidental, estaba claro que la URSS y los otros países socialistas tenían interés en normalizar la situación en Europa, en la distensión, en la participación en la tecnología occidental, en beneficiarse de los capitales occidentales y —sin duda—, también en ganar algunos aliados en el caso de un enfrentamiento posible con China; aparte de ello, la RFA también tenía la experiencia de ver a la URSS jugar con la existencia de Alemania Oriental a cambio de ciertas concesiones; en consecuencia, cuando resultó evidente que no se podía convencer a Alemania Oriental, Bonn trató de hacer presión sobre Moscú, con el fin de conseguir que los soviéticos obligaran a la RDA a aceptar las condiciones de la República Federal, aunque esto parece haber sido más bien un error de cálculo, puesto que si la URSS necesitaba el tratado, también lo necesitaba Bonn. En cuanto a la actitud maximalista de Alemania Oriental, podía haber sido tomada de acuerdo con la URSS o a despecho de ella, pero es difícil negar que representaba sus

intereses claramente. Reconociendo a la RDA, Alemania Occidental podía sufrir una crisis política de importancia, pero aceptando la oferta de Bonn, lo que la RDA arriesgaba era su existencia nacional. No cabe duda de que la RDA insistía en el reconocimiento porque pensaba que era un buen momento para conseguir cierto auxilio de Moscú y forzar el curso en Bonn. Cuando se hizo evidente que el auxilio no había de llegar, la RDA continuó manteniendo su posición, quizá con el fin de crear un problema a la URSS. En este sentido, cabe recordar, quizá como una ironía, cómo, en diciembre de 1970, los miembros del Consejo del Pacto de Varsovia emitieron una declaración reafirmando su posición de que solamente las relaciones diplomáticas entre la RDA y la RFA podían ayudar eficazmente a los adelantos de la distensión en Europa. Esta declaración únicamente era la consagración del fracaso de cualquier tipo de acuerdo entre las dos Alemanias.

Habiendo fracasado en el momento adecuado, en 1970, durante algún tiempo la cuestión entre Alemania Oriental y Occidental se mantuvo latente, en un intercambio de notas y planes de instalaciones para facilitar la circulación entre ambas zonas, visados, etc. En mayo de 1971, sin embargo, Walter Ulbricht —a quien muchos consideraban como un viejo estalinista, partidario de la línea dura— dimitió de su puesto como primer secretario del Comité Central del SED. Esto abrió una época de nueva actividad diplomática que terminó en septiembre con la firma del Tratado de las Cuatro Potencias sobre la situación de Berlín, un paso de importancia capital para la totalidad de la *Ostpolitik* y, especialmente, para los dos Estados alemanes. El mismo mes, Brandt hizo una visita a Moscú, a fin de investigar las posibilidades de la nueva situación y el resultado de todo ello —Erich Honecker sucediendo a Ulbricht, Tratado sobre Berlín, visita a Moscú— amén de otro año de cartas, planes, proyectos y discusiones fue el tratado fundamental entre la RFA y la RDA del 21 de diciembre de 1972 que, al no implicar reconocimiento legal ni ignorar tampoco la soberanía e igualdad de derechos de los dos Estados alemanes, supone la culminación de la totalidad del edificio de la *Ostpolitik*.

2. La esfera nacional

La *Ostpolitik* de Brandt y Scheel hubo de enfrentarse al ataque más intenso procedente del frente interno y las duras luchas políticas que se dieron en Alemania Federal entre 1970 y 1973 no solamente nos ilustran acerca de la propia *Ostpolitik*, sino también acerca de cómo funciona la maquinaria

política alemana y cómo es el comportamiento político de algunos grupos y partidos, como la CDU/CSU.

Conviene recordar que, cuando la coalición del SPD/FDP abrió el camino de la nueva *Ostpolitik*, tenía una escasísima mayoría en el *Bundestag*. Debe recordarse, asimismo, que la CDU/CSU estaba en la oposición por primera vez en su historia: la democracia cristiana consideraba que su situación era un injusticia y, en lugar de respetar el juego de una oposición legal, bajo la dirección de Franz Josef Strauss, declaró una guerra total al Gobierno, sin tomar en cuenta ningún otro interés. Si a esto añadimos que la cuestión de la *Ostpolitik* todavía suscita sentimientos muy encendidos en el país de la *Blut und Boden*, no habremos de encontrar extraño que la cuestión de los tratados de Moscú y Varsovia suscitara una verdadera tormenta nacional. La prensa de Springer (cuatro millones de ejemplares del *Bild-Zeitung*) calificaba a la *Ostpolitik* de traición y sostenía que el Gobierno estaba abandonando a las indefensas familias alemanas y el sagrado territorio alemán; esto, a su vez, inflamaba más a la CDU/CSU, que se estaba preparando para luchar en contra de los dos tratados y, en todo caso, para remitirlos al Tribunal Constitucional Federal, bajo la acusación de inconstitucionalidad. Este clima de violencia alcanzó tal grado que algunos teóricos, como Sontheimer, por ejemplo, acusaron a la CDU/CSU de «la segunda partición de Alemania», haciendo a los partidos cristianos responsables de dividir el país y llevando la crítica hasta el punto de acusarlos de atentar contra los principios democráticos y los valores éticos (40). Por supuesto, algo de cierto había en tales acusaciones: en el clima de violencia, algunos diputados, de quienes se esperaba que votarían con el Gobierno, cambiaron su lealtad por diversos motivos. De esta manera, se llegó a la situación en que el Gobierno tenía que presentar a un *Bundestag* hostil los dos tratados para ratificación, en la casi seguridad de que la oposición conseguiría mayoría de votos. Ante la situación, la CDU/CSU no solamente pensó en votar en contra de los tratados, sino, también, en presentar el voto constructivo de confianza, con Rainer Barzel como futuro canciller, en la certidumbre de eliminar a Willy Brandt y de congelar la *Ostpolitik*.

Esta era la imagen presentada por la oposición en su guerra total contra el Gobierno en torno a la cuestión de la *Ostpolitik*, cuando se inició algo parecido a una campaña nacional e internacional en contra de la democracia cristiana: si no se ratificaban los dos tratados y Brant tenía que dimitir, se decía, Europa regresará a la guerra fría. Alemania Occidental perdería todo el nuevo prestigio; además, se decía en Alemania Federal, los tratados son el único medio de conseguir acceso a los mercados donde ya están penetrando

(40) KURT SONTHEIMER: *Op. cit.*, págs. 225-241.

los franceses y los italianos. Parecía existir una unanimidad en apoyar a Brandt y amenazar a Strauss, Barzel y los otros dirigentes cristianos: los rusos, los franceses, los polacos, incluso el Presidente Nixon, apoyaban las *Ostpolitik* de Brandt; los suecos concedieron al canciller el premio Nobel de la paz y la industria alemana recordaba a la CDU/CSU que los dos tratados eran una buena política para las exportaciones de la RFA. Por último, la CDU/CSU se encontró en una posición tan intolerable (no podía continuar con su proyecto y eliminar a Willy Brandt, porque ello implicaría un enfrentamiento total con fuerzas internas y externas al país; por otro lado, la democracia cristiana no tenía una política alternativa y no sabía organizar una oposición en un país democrático) que, cuando llegó el momento, el partido hubo de abstenerse en el voto que se suponía habría de terminar con los discutidos tratados porque no podía permitirse perder el hombre contra el que había luchado tan intensamente. Este error de grandes dimensiones contribuyó decisivamente a la victoria del SPD en las elecciones de 1972.

En ese momento, la CDU/CSU parecía haber aprendido ya una serie de lecciones. Por ejemplo, la conveniencia de tener preparada una política alternativa frente a la del Gobierno. La CDU/CSU comenzó a buscar una alternativa a la *Ostpolitik* socialdemócrata que, en su opinión, al tratar con Moscú, reconocía *de facto* a la RDA y renunciaba a los territorios más allá de la línea del Oder-Neisse. La consecuencia natural en esta búsqueda, dada la situación internacional, había de ser entenderse con los chinos. Los chinos, que no parecían ocuparse mucho de las sutilezas de la política europea de seguridad, recibieron a Gerhard Schröder en 1972 y, en apariencia, le confirmaron su disposición a establecer relaciones diplomáticas con Alemania Occidental. En todo caso, algún tiempo después, Scheel estableció las relaciones diplomáticas con la República Popular China. Esta línea, sin embargo, parece tener algún valor oculto, puesto que la CDU/CSU continúa hablando de ella como de una alternativa. Al año siguiente el visitante de China fue Franz Joseph Strauss.

El SPD se ha defendido en contra de las acusaciones de traición, procedentes de la derecha, argumentando que la *Ostpolitik* no es más que una necesidad evidente, así como frente a las amenazas de asalto por parte de la izquierda dentro del propio partido. En el congreso de abril de 1973, que se esperaba con gran interés, pues, se creía, la izquierda lanzaría un ataque total contra el centro de Willy Brandt, el SPD reafirmó su alianza con los Estados Unidos y su integración en Europa Occidental (41).

(41) Cfr. JOACHIM BESSER: «Die SPD bleibt westlich und europäisch», en *Dokumente*, junio de 1973, Colonia, págs. 91-93.

BREVE EXAMEN DE LOS TRES TRATADOS PRINCIPALES

En lo que se refiere a los tratados de Moscú y de Varsovia y aunque la palabra alemana *Annerkennung* (reconocimiento) no aparece ni en el artículo 3.º del tratado de Moscú ni en el 1.º de Varsovia, no hay duda de que Alemania Federal se ha comprometido a aceptar las fronteras europeas como se establecieron en el capítulo IX de la decisión de Potsdam. Además, en el artículo 1.º del tratado de Varsovia, la RFA declara explícitamente que no tiene ningún tipo de reivindicación territorial en relación con Polonia (42).

Podría decirse que este tratado, sin embargo, está en contradicción con otros acuerdos previos entre la RFA y las tres potencias aliadas, como el *Generalvertrag* o el protocolo del 23 de octubre de 1954, pero las tres potencias han declarado que el tratado no afecta sus derechos.

En cuanto al tratado fundamental con la RDA, se pueden plantear varias cuestiones que tienen cierta importancia para la *Ostpolitik*. En primer lugar hay que observar que el Gobierno federal no hace explícitos sus fines últimos en relación con la RDA debido a que cualquier descripción de este tipo originaría problemas en la política interior y, además, porque no todos los que participan en el *Ostpolitik* están de acuerdo en cuanto a los fines últimos (43). En este sentido, el tratado fundamental tenía que ser el resultado de la evolución del mundo desde 1960 y de la peculiar situación mutua de las dos Alemanias. Así, por ejemplo, y este es el núcleo de la actitud germanooccidental frente al reconocimiento, el tratado fundamental que, oficialmente, pretende ser una especie de reconocimiento mutuo *de facto*, con el fin de que ambos países, entre otras cosas, puedan tener acceso a la ONU, incluye un artículo 9.º, que es la base real del tratado y que reafirma los derechos prioritarios de las potencias vencedoras en la guerra y que garantiza las llamadas responsabilidades de las cuatro potencias (todo ello, completamente aceptado por la RDA) (44).

El Gobierno de Brandt/Scheel ha cambiado radicalmente las perspectivas

(42) Un buen examen de los problemas de la soberanía en Polonia, en relación con la *Ostpolitik* de WILLY BRANDT, se encuentra en KRZYSZTOF SKUBISZEWSKI: «La frontière occidentale de la Pologne et les traités de 1970», en *Res Publica*, Bruselas, 1973, págs. 77-91.

(43) Para un buen análisis del tratado fundamental, véase WOLFGANG WERNER: «Le traité fondamental», en *Documents*, enero-febrero 1973, págs. 5-13.

(44) DIETER BLUMENWITZ: «Der Grundvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR», en *Politische Studien*, núm. 207, enero-febrero de 1973, Múnich, págs. 4-10.

acostumbradas de reunificación con este reconocimiento *de facto* tan sutil (45), pero, por otro lado, el tratado fundamental proporciona las bases para otros beneficios, como las garantías de no interferencia en los asuntos internos de los dos Estados alemanes, la definitiva solución para Berlín y la nueva posibilidad de la reunificación de los dos Estados alemanes dentro del marco de una Europa democrática (46).

Uno de los aspectos en el que el tratado fundamental deja más cuestiones sin contestar, aunque es de importancia capital, es el problema del concepto de nación. Es evidente que la *praxis* en la RFA y la RDA da lugar a dos conceptos diferentes de nación. En cuanto a la posibilidad de tomar como marco de referencia el concepto de nación, hay que decir que la coalición social liberal ha hecho poco por definir este concepto de nación, mientras que, como ya hemos indicado, la nueva Constitución de Alemania Oriental, de 1968, pone fin a la idea de tener una sola nación alemana, por encima de los Estados «liberal» o «socialista». El único camino abierto en el tratado fundamental es la idea de nación como unidad cultural, lo que, en realidad, es un criterio más bien místico que no se puede encontrar ni como elemento necesario del Estado ni como sujeto de Derecho internacional. Conviene recordar, por último, que la RDA rechaza tanto política como legalmente la concepción federal de la «unidad de la nación alemana» (47).

En este momento cabría preguntar: si el tratado fundamental no define con claridad los fines últimos de Alemania Occidental en relación con la RDA, si no contiene ni un reconocimiento pleno ni un rechazo de la misma, si no da las bases de la reunificación, si ni siquiera contesta a la cuestión de la nación alemana, ¿para qué sirve tal tratado? Al plantear esta pregunta conviene recordar cómo la cuestión de las relaciones interalemanas sigue siendo una cuestión candente dentro o fuera de Alemania: un país con millones de refugiados y de exiliados es un país que, probablemente, desea reunificarse, pero ¿quién en el mundo, al menos de entre las cuatro potencias, considera la idea de que este país se reunifique y, con ello, sea el primero de Europa, sin duda, y, probablemente, el segundo del mundo? Ninguna de las cuatro potencias tolerará una situación así, y aquí es, pues, donde se detiene toda la *Ostpolitik* porque hoy día, como se suele decir en Alemania Federal, el país es un gigante económico y un enano político y, en una serie de cues-

(45) A. WISS-VERDIER: «Le renouvellement de la coalition social-libérale», en *Documents*, enero-febrero de 1973, págs. 49-67.

(46) DIETER BLUMENWITZ: «Zur Frage der Einheit der deutschen Nation im Grundvertrag», en *Politische Studien*, núm. 209, mayo-junio de 1973, Munich, págs. 225-242.

(47) HANS BUCHHEIM: «Gibt es noch einen Weg zur Einheit der Deutschen in Freiheit?», en *Politische Studien*, núm. 208, marzo-abril de 1973, págs. 181-188.

tiones, no puede decidir por sí sola. Por este motivo, el tratado fundamental tenía que ser lo suficientemente vacío para no despertar ninguna sospecha. El tratado fundamental, por lo tanto, tiene una doble función: una, general y la otra, concreta. La general es la de existir, la de «crear uso», acostumbrar a la gente a pensar que hay algo entre las dos Alemanias. En cuanto a la concreta, el tratado provee la base para la participación de ambas Alemanias en la ONU. Era una situación cada vez más ridícula el hecho de que dos de los países más importantes del mundo no integraran una organización que se ve a sí misma como universal.

Con todo, la cuestión de la ONU lleva consigo siempre la cuestión de Berlín. El problema de Berlín no se ha clarificado jamás (hasta la nacionalidad de los berlineses se discute). Tampoco se ha aclarado nunca a quién pertenece Berlín, si al Reich alemán, a la RFA o a la RDA (48). Como explica Schäffer, los derechos de ocupación de las cuatro potencias son independientes de su *status* y la única base es la *ocupatio bellica*. Con todo, el *status* de las cuatro potencias en Berlín está apoyado en el acuerdo de sus respectivos Gobiernos (49).

En cuanto al acuerdo de las cuatro potencias sobre Berlín, de septiembre de 1971, no parece que sea mucho más que un utensilio legal para dar satisfacción a todo el mundo y sacar a las relaciones interalemanas del *impasse*: las tres potencias occidentales ganan cierto poder de decisión en una parte del territorio de Alemania oriental (Berlín Este) y, a cambio, reconocen Alemania Oriental como un Estado soberano e interlocutor válido para el futuro. La RDA tolera un cierto poder de decisión de los aliados occidentales en sus relaciones con la República Federal y reconoce los derechos de prioridad de las cuatro potencias, a cambio, recibe el reconocimiento *de facto* de las tres potencias occidentales y del Gobierno federal, además ingresa en la ONU y también tiene a la URSS participando en las decisiones de las cuatro potencias. En cuanto a la URSS, gana un cierto poder de decisión en las relaciones interalemanas, reconoce *de facto* a la RDA y obtiene una nueva plaza entre las otras potencias aliadas. En cuanto a la Alemania Federal, evita el reconocimiento formal de la RDA, consigue una posibilidad de ampliar los contactos con la RDA (como sucedió, de hecho, con el tratado fundamental), aproximando, quizá, el momento de la reunificación, consigue mejores condicio-

(48) ROLF GRAWERT: «Die Staatsangehörigkeit der Berliner», en *Der Staat, Berlin*, 1973, págs. 289-312.

(49) MICHAEL SCHAFFER: «Die völkerrechtliche Vertretung von Berlin bei einer Aufnahme beider deutschen Staaten in die UNO», en *Politische Studien*, núm. 207, enero-febrero de 1973, Munich, págs. 11-28.

nes de vida para muchos berlineses, consigue mayor reconocimiento internacional a través del ingreso en la ONU; en cambio pierde soberanía, tolera un cierto poder de decisión de los aliados en sus relaciones con Alemania-Oriental.

RAMÓN GARCÍA COTARELO

R É S U M É

La mise en vigueur, le 21 juin 1973, du Traité Fondamental des relations entre la République Fédérale d'Allemagne et la République Démocratique Allemande, marquait la fin de la dernière étape d'une Ostpolitik positive de la RFA, qui avait débuté en 1969. Les conséquences directes et indirectes de ce traité —admission des deux états allemands à l'ONU, normalisation des relations intereuropéennes, etc.— se feront sentir encore pendant quelque temps, mettat ainsi en relief l'efficacité de l'orientation donnée à l'Ostpolitik par la coalition socialiste-libérale.

Comment se fait-il que ce type d'Ostpolitik, manifestement orienté dans l'intérêt de l'Allemagne Fédérale et de la normalisation européenne, ne se soit pas encore mis en pratique? Dans les premiers temps de l'existence de la RFA, la politique de l'Est s'est montrée éminemment négative: la doctrine de Hallstein révélait aussi bien la dureté d'une situation politique intérieure, caractérisée par l'expérience traumatisante de la défaite et de la désunion, l'influence politique des groupes et organisations de réfugiés et le monopole gouvernemental de la Démocratie Chrétienne (CDU/CSU), que l'âpreté internationale de la guerre froide, la polarisation du monde en deux blocs antagoniques et le danger —parfois très réel— d'un conflit nucléaire. L'Ostpolitik a précisément constitué l'axe d'union entre la sphère internationale et les conditions politiques internes de la RFA. La transition entre une Ostpolitik purement négative, basée sur la doctrine de Hallstein et le droit de représentation exclusive, à l'époque d'Adenauer, à une forme plus positive d'Ostpolitik s'est effectuée en suivant deux lignes principales: a) à l'intérieur, par le développement du SPD, d'abord en tant que parti de moindre importance dans la coalition CDU/CSU, et ensuite comme partie importante dans la coalition avec les libéraux du FDP. Ce développement du SPD est dû à différentes raisons: la situation internationale favorable, la perte d'influence des groupes de réfugiés le prestige du propre SPD en tant que parti du gouvernement et le déclin de la crédibilité en la CDU/CSU; b) dans son aspect international, par la fin de la guerre froide, l'oscillation de la sphère interna-

tionale vers le polycentrisme, la nécessité croissante pour l'URSS de normaliser la situation en Europe, en vue des problèmes qui peuvent se présenter sur sa frontière asiatique, etc.

La nouvelle Ostpolitik, inaugurée par la coalition sociale-libérale a donc atteint ses premiers objectifs quant à la normalisation des relations en Europe et la confirmation du statu quo post. Ceci ne veut pas dire cependant que cette politique extérieure de la RFA en relation avec les pays de l'Est, n'a pas à faire face à d'autres problèmes, encore non résolus, comme par exemple celui des nouvelles conditions que supposent la réunification, la nécessité de redéfinir les concepts d'Etat et de Nation, etc.

S U M M A R Y

The coming into force of the Fundamental Treaty governing relations between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic on 21 June 1973 represented the culmination of the last stage of the former's positive Ostpolitik, which began in 1969. The direct and indirect consequences of this treaty — admission of both states in the UN, a step forward in the normalization of inter-European relations, etc. — were by no means immediately exhausted, a fact which shows the efficacy of the direction given to this Ostpolitik by the socialist-liberal coalition.

How is it that this kind of Ostpolitik, so clearly in the interests of West Germany and the normalization of Europe, had not been put into practice before? In the early days of the Federal Republic, Eastern policy was highly negative: the Hallstein doctrine reflected the mood resulting from the traumatic internal political situation, the political influence of groups and organizations of refugees and the monopoly of the Government secured by the Christian Democrats (CDU/CSU), the international asperity of the Cold War, the polarization of the world in two opposing blocs and the danger — sometimes extremely real — of nuclear confrontation. The Ostpolitik has, in fact, constituted the point of union between the international sphere and the internal political conditions of the Federal Republic. The transition from a purely negative Ostpolitik, based on the Hallstein doctrine and the right of exclusive representation in the times of Adenauer, to a more positive approach, has accompanied two essential lines of development: a) at home, the growth of the SPD, first as a minor party in coalition with the CDU/CSU and later as a major party in coalition with the FDP liberals (this growth of the SPD is due, in its turn, to several reasons: the favourable international situation, the declining influence of the refugee groups, the prestige of the SPD itself

as a government party and the fading credibility of the CDU/CSU); b) on the world plane, the end of the Cold War, an international shifting towards a polycentric situation, the growing need of the USSR to normalize the situation in Europe in view of incalculable factors on its Asian front, etc.

The new Ostpolitik, inaugurated with the socialist-liberal coalition, has borne its first fruits, therefore, in the normalization of relations in Europe and in the consolidation of the statu quo post. This does not mean, however, that the Federal Republic's policy vis-a-vis the countries of the Eastern bloc is not, in its turn, up against certain problems that still have to be solved, like the new conditions for reunification, the need to redefine the concepts of state and nation, etc.

[The text in this section is extremely faint and illegible due to low contrast and blurring. It appears to be the main body of a document.]

[This section contains a few lines of text, also illegible due to the same quality issues.]

[This section contains several lines of text, continuing the illegible content.]

[This section contains a few lines of text, also illegible.]

[This section contains a few lines of text at the bottom of the page, also illegible.]