

# LA POLITICA EXTERIOR DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

## I

### DEL OCASO AL TRATADO DE BASE

#### *Introducción*

El 21 de diciembre de 1972 fue firmado en Berlín-Este el Tratado de base interalemán entre los Gobiernos de la RFA y la RDA. Es difícil prever las consecuencias posteriores, aún menos a corto plazo; sin embargo, no son pocos los que creen que se trata del primer paso hacia la reunificación del país. Mientras tanto el problema alemán sigue en pie de guerra, porque si bien está en primer plano de la política europea, es innegable que su manifestación se ha suavizado considerablemente, al menos desde el punto de vista formal, convencional; pero también es cierto que el Tratado en cuestión no ha resuelto nada. Ha cambiado la forma; en ningún caso el contenido del problema alemán. Es imposible hablar de la reunificación cuando se eterniza la división a base de un Tratado que reconoce, *de facto* y *de iure*, la existencia de dos Estados para un mismo pueblo. Sin embargo, el asunto aparece menos trágico al tener en cuenta que las partes contratantes son representantes de ese mismo pueblo.

Los alemanes occidentales y orientales luchan casi un cuarto de siglo por la reunificación de su país. Los de Bonn, por un régimen democrático-liberal para los de Pankov, y los de Pankov, por un orden socialista para los de Bonn. Si ahora llegan a un acuerdo, no es porque abandonan sus posturas de reunificarse bajo una bandera u otra, sino porque las grandes potencias se pusieron previamente de acuerdo para abrir ya de una vez alguna brecha en el callejón sin salida creado precisamente por ellas. Por tanto, el *Grundvertrag* interalemán es, en primer lugar, fruto de la política de los grandes y sólo en segundo lugar de los propios alemanes, aunque a ellos les corresponda la tarea más complicada por intentar normalizar sus rela-

ciones generales y, lo que es más difícil, concretas. En este sentido, la RFA ha hecho concesiones hasta ilógicas a su *partner* de Pankov, concesiones que, a expensas de la reunificación, contribuirían, a pesar de todo, a la paz en Europa y en el mundo. Lo fundamental del Tratado consiste quizá en que los alemanes de los dos bandos han prescindido del ruso y del inglés para empezar un diálogo y, en cambio, han vuelto a servirse de su propio idioma.

El *Grundvertrag* puede ser enfocado desde dos posiciones diferentes, aunque el resultado final sea el mismo: 1. En relación con la nueva política del Gobierno federal. 2. Como consecuencia de la situación política general en Europa, siendo ésta, a su vez, reflejo de los cambios estructurales a escala mundial<sup>1</sup>. En el primer caso nos encontramos ante la «nueva» política del Gobierno federal y no ante la política del «nuevo» Gobierno federal. Entonces cabe admitir, y con razón, que los alemanes occidentales renuncian espontáneamente a matizaciones políticas e ideológicas; no importa que el Gobierno sea cristiano-demócrata o social-demócrata, ya que en ambos casos será su Gobierno, hecho que implica otra consecuencia: puesto que está respaldado por el consentimiento general, también lo serán sus actos. En el segundo caso se acepta el juego político internacional a través del Gobierno federal, incluyendo la firma de dicho Tratado.

#### *Contenido del «Grundvertrag»*

*Fines perseguidos por la RDA:* reconocimiento de la línea divisoria interalemana como frontera con el Estado que es la RDA; su reconocimiento jurídico-internacional como Estado; establecimiento de relaciones diplomáticas normales entre la RFA y la RDA sobre la base de la coexistencia pacífica; igualdad y no discriminación; admisión de los dos Estados alemanes a la ONU; renuncia de parte de la RFA al derecho de representación única y a la intervención en los asuntos internos de la RDA; amplia independencia del Berlín occidental como una unidad política frente a la RFA; renuncia absoluta a conceptos como son unidad de la nación o la continuidad del imperio alemán.

*Concesiones o pretensiones de la RFA:* predisposición de establecer rela-

<sup>1</sup> Wilhelm KEWENIG: «Die Bedeutung des Grundvertrags für das Verhältnis der beiden deutschen Staaten», en *Europa Archiv (EA)*, A. 28, núm. 2/1973, 37.

ciones con la RDA a base de igualdad y no discriminación, pero que, a pesar de todo, se diferencien de las normales relaciones jurídico-internacionales; conservación de los lazos todavía existentes entre la RFA y la RDA, quizá en forma de una sola nación, o de la responsabilidad cuatripartita para con la Alemania entera; respeto al derecho de autodeterminación; seguridades para facilidades de carácter humano, como son posibilidades de contactos o intercambio de personas e ideas entre los dos Estados; reconocimiento del Berlín occidental como parte *de facto* de la RFA <sup>2</sup>.

A primera vista, la RDA se apunta un gran éxito a su favor por establecer fines concretos que ratifican definitivamente la división de Alemania. Ya no se hablará de «zonas de ocupación o bajo administración», sino de dos Estados que se comprometen con «coexistir pacíficamente». En cambio, las pretensiones germano-federales resultan ser un tanto ambiguas, probablemente debido a la fuerza moral de algunas de ellas: respeto al derecho de autodeterminación, contactos humanos e intercambio de ideas, por ejemplo. Sin embargo, el éxito de la RDA no es completo, puesto que no ha conseguido su reconocimiento jurídico-internacional en forma de un Tratado, aun menos dentro del *Grundvertrag*. La RDA insiste en asegurar su existencia como Estado, y la RFA, por el contrario, pospone sus pretensiones al ulterior desarrollo de la situación interalemana y europea. Por tanto, no hay relaciones diplomáticas normales <sup>3</sup>, sino tan sólo especialmente interalemanas. Es preciso valorarlo como tal, y en cualquier caso es también fruto de la *Ostpolitik* puesta en marcha por el Gobierno de Brandt-Scheel a finales de 1969.

Los Tratados concluidos por el Gobierno de Bonn con la URSS <sup>4</sup> en Moscú y con Polonia en Varsovia <sup>5</sup> bien podrían ser considerados como fase previa al *Grundvertrag*, ya que, quíerese o no, significan una especie de camino preparatorio para la solución del problema interalemán, completado por el Tratado cuatripartito sobre Berlín <sup>6</sup>; en este último caso, la RDA se quedaría privada del derecho de reivindicar el territorio del Berlín occidental

<sup>2</sup> *Ibid.*, 40.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 45-46.

<sup>4</sup> Véase el texto en EA-25/17/1970, D 397 y s.; también W. WAGNER: «Voraussetzungen und Folgen der deutschen Ostpolitik», *ibid.*, 627 y s.

<sup>5</sup> El texto, en EA-26/1/1971, D 25 y s.; también W. WAGNER: «Ein neuer Anfang zwischen Polen und Deutschen», en EA-25/23/1970, 837 y s.

<sup>6</sup> Véase nuestra traducción en el núm. 117/1971 de esta REVISTA, 257 y s.; EA-27/3/1972, 68 y s.; asimismo D. MAHNCKE: «Das Viermächte-Abkommen über Berlin», en EA-26/20/1971, 703 y s., o W. WAGNER: «Aussichten der Ostpolitik nach dem Abschluss der Berlin-Verhandlungen», en EA-27/3/1972, 79 y s.

como parte de su «soberanía nacional». Seguirán otros convenios y tratados<sup>7</sup>, no obstante, y al menos por el momento, el Tratado representaría una forma de *modus vivendi* en Alemania, dentro de la cual los dos Estados se ven obligados a coexistir uno junto a otro, en vez de enfrentarse cara a cara, según se expresaría el canciller Willy Brandt.

Erich Honecker, primer secretario del CC del SED, afirma el 22 de noviembre de 1972, en una entrevista con el columnista del *New York Times*, C. L. Sulzberger, que «la Historia ha tomado la decisión a favor de la división de Alemania» y que además «es una gran suerte para el mundo de que exista la RDA»<sup>8</sup>. Mientras tanto, los representantes de la RFA, entre ellos, el ministro federal de Asuntos Exteriores, Walter Scheel, defienden el punto de vista de que no ha cambiado absolutamente nada...

En otro lugar decimos que «hasta ahora las experiencias prueban que el peso político de la RFA, al implantar un nuevo curso político-exterior, en vez de perder, ha ganado en prestigio. Con ello también ha asumido mayores responsabilidades frente al pueblo alemán y en el plano internacional»<sup>9</sup>. En efecto, no ha cambiado nada. La RDA insiste en la división del país, y la RFA, en cambio, no se expone a nada, quizá porque cuenta con el apoyo de los Estados miembros de la Comunidad europea-occidental, igual que en el de la NATO. Sólo que en la política no todo es azar o expectativas, aun menos cuando se trata del destino de un pueblo europeo, como es, sin duda alguna, el pueblo alemán.

El *Grundvertrag* asegura a la RDA un lugar especial dentro del campo socialista-comunista; será el único Estado del bloque soviético que, a través de diferentes tratados y convenios con la RFA, tendrá que dejar abiertas sus fronteras hacia el Occidente<sup>10</sup>. La RDA podrá disponer de muchas ventajas occidentales de carácter técnico, científico y económico, pero también correrá el riesgo de perder su actual posición ideológica y política; debido a la naturaleza de su régimen, la RDA intentará mantener la tensión política interalemana e intereuropea, hecho que discrepa por completo con la política distensionista del Gobierno de la RFA.

Hay algo más: la URSS se verá obligada a hacer más concesiones respecto al problema de Berlín, hasta el punto de arriesgar el acercamiento

<sup>7</sup> W. WAGNER: «Ein Modus vivendi in Deutschland», en *EA-28/1/1973*, 1 y s.

<sup>8</sup> *Ibid.*, D 7 y s.

<sup>9</sup> Véase nuestro estudio publicado en el núm. 119/1972 de esta REVISTA, 129 y s., con el título de «Europa y la reunificación alemana».

<sup>10</sup> W. WAGNER: «Ein Modus vivendi...», *cit.*, 6.

interalemán, con tal que consiga alinear a Rumania, país vecino inmediato, a su curso político-exterior<sup>11</sup>. Por otra parte, Rumania tendrá que jugar alguna de sus bazas fuertes, con el fin de neutralizar la presión soviética en el sentido de no intentar, en la Conferencia sobre la seguridad europea, asegurar sus famosos principios de soberanía, igualdad, independencia nacional y no intervención en sus asuntos internos de parte de la URSS y sus aliados del Pacto de Varsovia, al ejemplo de los países de Checoslovaquia de 1968. Es bien sabido que estos principios constituyen la base de la política exterior rumana, y es posible que busque apoyo entre otros Estados para generalizarlos a escala europea. Entonces la gran parte del programa rumano dependería del juego que desarrollara la URSS, por la sencilla razón de que la institucionalización de dichos principios como base de la paz en Europa influiría considerablemente en las relaciones entre Moscú y Bucarest por un lado y Pankov-Moscú por otro. Por tanto, no está descargada del todo la posibilidad de «vender a la RDA a expensas de Rumania».

## II

### ANTECEDENTES Y REACCIONES

El *Grundvertrag* es el resultado de la ratificación y entrada en vigor de los Tratados con la URSS, Polonia, así como el Tratado cuatripartito sobre Berlín, llevada a cabo por el Parlamento Federal de Bonn el 3 de junio de 1972<sup>12</sup>. El secretario de Estado del Gobierno federal, Egon Bahr, y Michael Kohl, del Consejo de Ministros de la RDA entran en contacto el 15 de junio con el fin de proceder a una regulación convencional de las cuestiones de principio de la relación entre los dos Estados. Las negociaciones formales empiezan el 16 de agosto. Simultáneamente negocian las cuatro grandes potencias responsables por el destino de Alemania, mediante sus respectivos embajadores, en Berlín entre el 23 de octubre y el 5 de noviembre; según una declaración publicada el 9 de noviembre, confirman su postura anterior de seguir contribuyendo a la solución del problema alemán.

---

<sup>11</sup> Robert R. KING: «Rumänien und die europäische Sicherheit», en *EA*-27/22/1972, 775 y s.

<sup>12</sup> *EA*-27/13/1972, D 305.

El «Tratado sobre los principios de las relaciones entre la RFA y la RDA», o simplemente *Grundvertrag*, negociado y llevado a cabo por los secretarios de Estado Bahr y Kohl, es rubricado el 8 de noviembre en Bonn y firmado el 21 de diciembre en Berlín. La obra contractual se compone del propio Tratado, un protocolo complementario, diversas declaraciones e intercambio de cartas. Algunas horas antes de la firma del Tratado, el Gobierno federal entrega al Consejo de Ministros de la RDA una carta en que se insiste en la posibilidad de reunificar al país a base del derecho de autodeterminación en condiciones de paz en Europa. El Tratado no toca cuestiones de nacionalidad y ciudadanía de los dos Estados; en cambio, sí regula las telecomunicaciones y correos, el tráfico fronterizo, encuentros familiares y libre movimiento de personas y mercancías sin fines comerciales. Dentro del Tratado cuatripartito, la defensa de los intereses del Berlín occidental corresponde a la RFA. En cuestiones de interés común—por ejemplo, las de la seguridad—ambas partes han puesto de relieve la necesidad de consultas mutuas. Sin embargo, según se había expresado Erich Honecker en su interviú con el periódico *New York Times*, estas consultas no se refieren ni a los problemas ideológicos ni a las cuestiones relacionadas con la reunificación de Alemania. Para la RDA, la delimitación ideológica no admite convergencias ni tampoco coexistencia, y la división del país es un hecho confirmado por la Historia...

En este sentido se manifiestan las reacciones publicadas y comentadas respecto al Tratado interalemán en los países del *este europeo*. Sería un *resultado de la coordinada política de paz* de los Estados socialistas, incluyendo la prensa de la RDA:

1. El *Grundvertrag* formará parte del sistema de Tratados de la URSS y la República Popular de Polonia con la RFA, que marcan el comienzo de una nueva etapa de la coexistencia pacífica entre los pueblos y Estados en nuestro continente<sup>13</sup>. Su ratificación y su entrada en vigor ejercerán, sin duda alguna, una influencia positiva en el ulterior desarrollo de las relaciones interestatales en Europa; hemos conseguido estos éxitos en estrecha colaboración con el PCUS y con la URSS. La coordinada política de los países socialistas y el apoyo que se prestó de parte de los países hermanos a

<sup>13</sup> M. KOHL: *Neues Deutschland*, el 9 de noviembre de 1972.

nuestra política han hecho posible la irrupción de la RDA en la vida internacional en condiciones de igualdad<sup>14</sup>.

2. Los Tratados políticos que ha concluido la RFA con la URSS y Polonia constituyen un importante punto de viraje en el proceso general de distensión en Europa. El hecho de poder elaborar la RDA y la RFA el texto de un Tratado que fija los principios de las relaciones entre esos dos Estados es indudablemente una nueva contribución a la causa del saneamiento del clima político en el continente... en beneficio de las partes contratantes y todos los pueblos europeos<sup>15</sup>.

3. Debido a la consecuente política de la Unión Soviética y la solidaridad de la comunidad socialista ha vencido la justa causa de la RDA. Con ello se afianza también la causa de la distensión y de la seguridad en Europa<sup>16</sup>.

4. La población de Checoslovaquia acoge con la misma satisfacción que el resto del mundo la elaboración del Tratado interalemán. Representa un éxito importante de la política exterior consecuentemente llevada a cabo por la RDA y la comunidad socialista entera, tratándose asimismo de un acto que influirá decididamente sobre la atmósfera política en Europa y otros continentes<sup>17</sup>.

Las reacciones de los *países occidentales* no son tan unánimes; no obstante, el Tratado es considerado como una *contribución a la paz y seguridad* en Europa y través del *reconocimiento de las realidades*.

1. *Francia*.—Se trata del comienzo de una nueva era en la historia de la posguerra, poniéndose fin a la *guerra fría*<sup>18</sup>; la existencia de dos Estados alemanes se basará en un documento que, en caso de ser ratificado, tendrá un valor jurídico-internacional. Esos dos Estados son soberanos, independientes, y sus relaciones se verifican sobre la igualdad<sup>19</sup>, y el *Grundvertrag* puede significar el comienzo de una cooperación entre los mismos.

2. *Gran Bretaña*.—Ninguna formulación diplomática o concesiones pueden ocultar el hecho de que el Tratado ratifica la desintegración del *Reich* bismarckiano ciento un años después de su constitución<sup>20</sup>; nada es definitivo en la Historia; sin embargo, el Tratado en cuestión crea, a pesar de todo,

<sup>14</sup> E. HONECKER: *Neues Deutschland*, el 17 de noviembre de 1972, reproduciendo el discurso pronunciado el 16.

<sup>15</sup> L. BRESHNEV: El 13 de noviembre de 1972, en un discurso pronunciado en Moscú. Ver *Neues Deutschland*, el 14 de noviembre de 1972.

<sup>16</sup> *Zycie Warszawy*, Varsovia, el 10 de noviembre de 1972.

<sup>17</sup> *Rudé Právo*, Praga, el 11 de noviembre de 1972.

<sup>18</sup> *La Nation*, París, el 8 de noviembre de 1972.

<sup>19</sup> *Le Monde*, el 9 de noviembre de 1972.

<sup>20</sup> *The Times*, Londres, el 8 de noviembre de 1972.

un nuevo orden europeo; los alemanes aceptan la división de su país, encontrando un nuevo camino hacia el futuro. Con este Tratado desaparece el más peligroso foso de batalla de la Europa central<sup>21</sup>; desde 1949, la lucha por la soberanía de ambos Estados alemanes fue la única discordia, que nunca cesaba; discordia inútil, pero peligrosa...

3. *RFA*.—Igual que los Tratados con la URSS y Polonia eran una parte de la política pragmática, también el *Grundvertrag* constituye una nueva pieza del pragmatismo dentro de la política mundial de distensión<sup>22</sup>; no se basa en lo que debería ser, sino en lo que realmente es...

4. *Berlín Occidental*.—Con este Tratado los dos Estados entrarán en la ONU, con lo cual cambiará cualitativamente la escena europea<sup>23</sup>; en efecto, ahora también para Europa ha terminado un período tan crítico de la posguerra.

5. *Estados Unidos*.—El Tratado ampliará la colaboración a lo largo de la frontera entre los dos Estados alemanes y su entrada en la ONU, prevista para 1973, contribuirá positivamente al desarrollo de las Conferencias sobre seguridad y la reducción de tropas en Europa, celebradas en Helsinki y Viena, respectivamente. El Estado de Alemania Oriental es una realidad...; la Doctrina Hallstein, según la cual Bonn no establecería relaciones con los Gobiernos comunistas, ha perdido en los últimos seis años su importancia<sup>24</sup>. Por otra parte, se trata de un paso histórico en la normalización del *statu quo* en la Europa central conforme a los resultados de la Segunda Guerra Mundial. El Tratado abre el camino para una conferencia sobre la seguridad paneuropea y es un reconocimiento de las realidades<sup>25</sup>, siendo una importante contribución a la estabilización en la Europa central.

6. *Suiza*.—Este reconocimiento constituye para el Occidente algo como luz verde, e invitará a otros Estados occidentales a reconocer a la RDA. Con él se eliminarán los residuos de la guerra fría<sup>26</sup>; el núcleo político del Tratado establece por vez primera y con toda claridad la existencia de dos Estados en Alemania...; la consecuencia práctica consiste en la aceptación de la independencia y de la igualdad jurídica de ambos Estados alemanes...<sup>27</sup>. Ahora, la puerta de la ONU queda abierta para los dos, ya que los obs-

<sup>21</sup> *The Guardian*, Londres, el 10 de noviembre de 1972.

<sup>22</sup> *Neue Hannoversche Presse*, Hannover, el 9 de noviembre de 1972.

<sup>23</sup> *Der Tagespiegel*, el 9 de noviembre de 1972.

<sup>24</sup> *The New York Times*, el 10 de noviembre de 1972.

<sup>25</sup> *The Christian Science Monitor*, Boston, el 10 de noviembre de 1972.

<sup>26</sup> *Tribune de Lausanne*, el 8 de noviembre de 1972.

<sup>27</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, el 10 de noviembre de 1972.

táculos para el reconocimiento de la RDA por terceros Estados han sido suprimidos *de facto* por la propia RFA. Además, en el Occidente, la predisposición de los Gobiernos hacia la reunificación de Alemania —como contraprestación por la contribución de la República Federal en la Alianza atlántica— nunca echaría raíces demasiado profundas entre los pueblos.

7. *Suecia*.—El Tratado implica que los dos Estados aceptan su existencia actual, establecen relaciones diplomáticas sobre esta base, posibilitan la colaboración y que dentro de poco serán miembros de la ONU<sup>28</sup>; es un gran paso hacia la distensión en Europa. Por tanto, queda despojado el camino de un reconocimiento internacional general de la RDA.

Los comentarios del bloque socialista subrayan la preparación del *Gundvertrag* como obra exclusivamente suya y, por si fuera poco, como un paso más en su marcha hacia la conquista de la Europa central y occidental; en cambio, los del Occidente se limitan a sacrificar —con satisfacción poco disimulada— la división de Alemania en supuesto beneficio del continente europeo; una vez más, nada ha cambiado —en favor del Occidente.

### III

#### LA POSTURA OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL

Fue dada a conocer en forma de una *Declaración gubernamental* hecha por el Canciller Willy Brandt ante el *Bundestag*, el 18 de enero de 1973. Al término de su alocución se entabló una discusión entre los portavoces de las respectivas fracciones parlamentarias. El portavoz de la fracción cristiano-demócrata, Rainer Barzel, puso de relieve con toda claridad que los antagonismos fundamentales entre la coalición gubernamental y la oposición giran principalmente en torno a la política sobre Alemania y en la *Ostpolitik*. Barzel acusó a Brandt de haber cambiado el vocabulario en relación con su programa político de 1969, no hablando ya de «ambos Estados en Alemania», sino de «dos Estados alemanes»<sup>29</sup>. Este cambio de táctica es típico de la política del Gobierno, continuó Barzel, y agregó que —a pesar

<sup>28</sup> *Aftonbladet*, Stockholm, el 9 de noviembre de 1972.

<sup>29</sup> *Boletín* del Departamento de Prensa e Información del Gobierno de la RFA. Bonn, A. 20/4/el 26 de enero de 1973, 1-2.

de todo— la fracción cristiano-demócrata no excluye la posibilidad de cooperar con el Gobierno durante los próximos años en lo que se refiere a la política europea.

Hablando de los viajes entre la RFA y la RDA, Barzel los calificó como «arroyuelo de libertad», que no influye más que en una sola dirección y, por tanto, tendría que esperarse del segundo Estado alemán que reconociera con tanta claridad la realidad de la unidad de la nación como la RFA se ve obligada a reconocer que actualmente no puede convertir en realidad la unidad nacional.

Herbert Wehner, como jefe de la fracción socialdemócrata, contestó a Barzel calificando su comparación con un arroyuelo la libertad de movimientos entre las dos Alemanias como inadecuada. En lo demás, Wehner caracterizó la declaración gubernamental como equilibrada en su propósito y en sus aspectos fundamentales. Mischnick, jefe de la fracción liberal, declaró, por su parte, que dicha declaración representa una base objetiva para la próxima actividad política de la coalición. Los liberales y los socialdemócratas serían capaces de resolver todas las cuestiones pendientes de la política interior y exterior.

Willy Brand conecta con el programa político de socialdemócratas y liberales presentado en una declaración gubernamental en octubre de 1969, afirmando que los objetivos políticos de entonces se mantienen y es posible seguir construyendo sobre las realizaciones aportadas hasta ahora.

El nuevo Gobierno federal comenzaría desempeñando sus funciones con un discurso pronunciado por Willy Brandt el 15 de diciembre de 1972 siempre en estrecha conexión con el programa político del 28 de octubre de 1969: pretendemos ser un pueblo de buena vecindad en el interior y en el exterior refiriéndose, en realidad, a los resultados electorales para con la presente legislatura. En este sentido, el canciller afirma que su Gobierno proseguirá consecuentemente su política de buena vecindad, porque su política exterior y de seguridad está destinada al servicio de la paz.

### *Comunidad europea.*

Según Brandt, el objetivo establecido en la Conferencia cumbre, celebrada en París a finales de 1972, abarcará el conjunto de las relaciones intercomunitarias; la obra de la unión europea no podrá consumarse sino a través de una vinculación amistosa entre los pueblos y Estados miembros.

Un ejemplo vivo es la cooperación germano-francesa, existente desde hace diez años.

#### *Relaciones Este-Oeste.*

Mediante los Tratados con Moscú y Varsovia, también con el Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín se han sentado unas bases más sólidas del equilibrio europeo, precisamente en las relaciones Este-Oeste. En el plano interalemán es el *Grundvertrag*. La RFA intentará llegar a una amplia cooperación en el terreno económico, científico-técnico y cultural con los pueblos del Este de Europa.

Por otra parte, el Gobierno federal hará todo lo posible para mitigar los problemas humanitarios pendientes, como son repatriación y reagrupación familiar. La estructura de los Tratados con el Este, en los que se renuncia al uso de la fuerza y violencia requiere la concertación de un tratado similar con la vecina Federación de Checoslovaquia<sup>30</sup>.

#### *Seguridad europea.*

Con la preparación de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación entra en una nueva fase multilateral el desarrollo de las relaciones paneuropeas. De acuerdo con la argumentación de Brandt, el Gobierno federal se interesa sobre todo por los resultados prácticos por afectar a la población europea y, claro está, de Alemania. Pese a los antagonismos ideológicos, está decidido a cooperar pacientemente y sin hacerse ilusiones para que el continente europeo vaya surgiendo, poco a poco, como un cuerpo compacto consciente de su destino común, aunque sólo sea, y por el momento, en sectores limitados.

#### *Entrada en la ONU.*

Si el *Bundestag* aprueba la ley de ratificación, el Gobierno federal presentará la correspondiente solicitud de admisión en la ONU. La política de la RFA adquirirá así una nueva dimensión, en virtud de la cual estará

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, suplemento: «Declaración de Gobierno». Véase el ap. IV.

capacitada para asumir nuevas responsabilidades también en relación con la neutralización de focos conflictivos en el mundo.

*Frente al Tercer Mundo.*

La RFA está dispuesta a ampliar sus relaciones con los países asiáticos, incluyendo a la República Popular de China; en cuanto al subcontinente iberoamericano, proseguirá el camino de la amistad ya tradicional; no menos será trente a Africa, porque el desarrollo de la cooperación con los países del continente africano debería estar en consonancia con la proximidad geográfica y el carácter complementario de las economías alemana y africana.

Los créditos públicos y privados destinados a la ayuda al desarrollo tendrán que ser incrementados de acuerdo con la actuación de los aliados europeos. De esta manera aumentará la importancia de los organismos multilaterales. Fusionando la ayuda técnica y la económica se logrará potenciar la eficacia de los instrumentos de la ayuda alemana al desarrollo del Tercer Mundo.

*Alianza Atlántica.*

La base de la seguridad de la RFA sigue siendo el Pacto del Atlántico Norte, que es al mismo tiempo garantía para su política de distensión frente al Este, porque la presencia política y militar de los Estados Unidos es indispensable para mantener el equilibrio de fuerzas en Europa. Dentro de esa alianza, el «Euro-Group» es un punto de partida realista para fortalecer la zona europea.

Es necesario mantener la presencia y la capacidad de combate de la *Bundeswehr*, del Ejército federal.

*Reducción de fuerzas armadas en Europa.*

El Gobierno federal ha abogado a favor de una reducción mutua y equilibrada de fuerzas armadas en Europa; participará en las negociaciones previas al respecto. La conexión con la segunda ronda de las negociaciones entre los Estados Unidos y la URSS sobre la limitación de los sistemas de

armas estratégicas debería ser examinada en cada fase en orden a sus repercusiones para Europa. Tampoco en este campo cabe hablar de ilusiones. Es imposible pasar por alto el hecho de que el potencial de armamento del Pacto de Varsovia, especialmente el de la URSS, ha incrementado considerablemente todo el potencial bélico del bloque soviético. Es cierto que en la Europa occidental no se da tal hecho.

Son necesarias medidas de control, y a este respecto hay que conceder a todos los participantes el derecho de la seguridad en cualquier momento.

### *El problema alemán.*

En lo referente al problema alemán, declaró Willy Brandt textualmente: «No dudo que los partidos representados en esta Cámara estarán de acuerdo con mi afirmación, que hice en la declaración gubernamental en octubre de 1969, al argüir que los problemas que se derivaron para el pueblo alemán de la Segunda Guerra Mundial y de la traición nacional del régimen de Hitler no pueden resolverse definitivamente sino dentro de un sistema europeo de paz. Entonces había añadido: sin embargo, nadie puede convencernos de que los alemanes no tengan derecho a autodeterminación, como lo tienen todos los demás pueblos<sup>31</sup>; también: la función de la política práctica en los años que se abren ante nosotros consiste en mantener la unidad de la nación haciendo que la relación entre las partes correspondientes de Alemania salga del espasmo actual.»

Brandt puntualiza: «Más allá del Acuerdo cuatripartito sobre Berlín, que no se habría logrado sin nuestra colaboración y que es imposible valorar más que teniendo en cuenta las crisis anteriores, comienzan a perfilarse horizontes más concretos en las relaciones entre los dos Estados. También el Gobierno de Berlín-Este parece ser dispuesto a "llegar a una convivencia a través de una marcha paralela ordenada", según afirmamos en la declaración de 1969; luego concretamente en la primavera de 1970, en los Veinte Puntos de Kassel. No es posible menospreciar lo que se ha hecho en los últimos tres años. Las personas y los gobernantes de ambos Estados tendrán que aprender a tratarse mutuamente tras muchos años de hostilidad; no faltarán dificultades y roces. Bonn llevará a la práctica de una manera consecuente política y jurídicamente el Tratado que sirve como base para las

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, 4

relaciones con Pankov, cumpliéndolo en interés del pueblo de ambos Estados. El arreglo de estas relaciones tiene, entre otras cosas, como finalidad la contribución a la solución de los problemas puramente humanos, herencia nefasta de la división del país.

La cuestión del Berlín-Oeste es bastante complicada y el Acuerdo Cuatripartito puede ser considerado como éxito internacional de 1971-72. Desde este punto de vista habrá que aprovechar su actual situación en favor de la distensión en el centro de Europa. El Gobierno federal seguirá prestando su apoyo al Senado berlinés.»

Uno de los factores más sobresalientes de la postura de Bonn es que rechaza y siempre rechazará el sistema político y social de la RDA. Lo único práctico que se ha conseguido en este terreno es la decisión de los Gobiernos de los dos Estados: han decidido, mediante el *Grundvertrag*, y a pesar de sus antagonismos políticos e ideológicos, hacer honor a su responsabilidad y renunciar al uso de la fuerza y de la violencia, intentando salvaguardar la paz por encima de todo. Por tanto, la paz es mucho más importante que el problema de una nación..., la cual, como cualquier otra nación, puede ser sacrificada en virtud de unos principios que, después de las experiencias del último cuarto de siglo, no convencen a nadie. Es exactamente lo que perseguía el campo comunista...

#### IV

##### EL CASO DE CHECOSLOVAQUIA

Entre los cuatro Tratados de que dispone hasta ahora la RFA como instrumento de su *Ostpolitik* quedan incluidos los principios que permiten continuar con el curso iniciado también frente a Checoslovaquia, Estado que por el momento no tiene la intención de seguir el camino de su aliado, la RDA, en la normalización de sus relaciones con la vecina RFA. Checoslovaquia es el único Estado del Este europeo que no es capaz de ofrecer argumentos razonables en contra del Gobierno de Bonn. Las negociaciones iniciales fueron interrumpidas arbitrariamente en junio de 1972 y hasta ahora Praga no dio explicación alguna que pudiera hacer creer en una justificación lógica de su acto un tanto infantil.

Las relaciones internacionales acusan de cuando en cuando situaciones grotescas y hasta absurdas, como es el caso de Checoslovaquia, que supedita la normalización de sus relaciones con la RFA a la anulación, o al menos al no reconocimiento del Tratado de Munich, firmado el 29 de septiembre de 1938 entre Alemania, Italia, Gran Bretaña y Francia, y en virtud del cual Checoslovaquia perdería los territorios de los Sudetes, habitados compactamente por el elemento étnico alemán.

Grotesco es el gesto provocativo de Praga frente a Bonn, cuando entre 1939 y 1945 el Tratado fue a parar en los archivos, y a partir de 1945 el principal beneficiario, el Tercer Reich, dejó de existir y, por tanto, aunque siga existiendo su fondo jurídico-internacional, prácticamente no tiene validez alguna. Mientras tanto, la RFA no se identifica con la «política imperialista» del Tercer Reich y nunca ha reclamado dichos territorios, del que, además, fueron expulsados los alemanes por Praga entre 1945-1948.

Ningún Gobierno checoslovaco insistía en una exigencia tan radical como el actual. En realidad, son los soviéticos que presionan considerando el asunto como una parte del problema de seguridad europea, y Praga ha de seguir la línea del Kremlin. La verdad es que Praga necesita algo más que anulación formal del Tratado: ventajas económicas en forma de «reparaciones» de guerra, cuando lo lógico sería indemnizar a los 3,5 millones de sudetoalemanes expulsados en condiciones inhumanas que, por si fuera poco, eran ciudadanos de Checoslovaquia. Las pretensiones de Praga carecen de fondo, ya que es imposible insistir en reparaciones a la nueva generación, que no tenía nada que ver con la guerra, aún menos teniendo en cuenta que todos los Estados antiguamente enemigos de Alemania han renunciado a tales reparaciones.

El segundo motivo consistiría en que Praga quisiera obtener garantías alemanas de su territorio. Tampoco es válido, puesto que la RFA nunca reivindicaba la cesión de algún territorio de parte de Checoslovaquia. Tiene que haber otras causas para explicar la intransigencia checa: la *Ostpolitik* de Willy Brandt tiende a la distensión entre Este y Oeste, distensión que no interesa al campo socialista del Este europeo ni política ni ideológicamente. Los aliados de Praga, con la URSS al frente, siempre respaldaban las exigencias checas. Incluso en el nuevo Tratado soviético-checoslovaco de amistad, cooperación y ayuda mutua, de mayo de 1970, se dice en el artículo 6 que «el Tratado de Munich es nulo desde su principio con todas las consecuencias».

Son exigencias que ningún Gobierno germano-federal podrá aceptar, hasta el punto de perturbar los planes políticos del Gobierno soviético en la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa. Cuando en noviembre de 1972 el jefe búlgaro Todor Shivkov visita Moscú, el 18 del mismo mes publica la prensa búlgara el texto del comunicado al respecto, en que se expresa la esperanza de llevarse a buen término las negociaciones entre Praga y Bonn. Es cierto, se menciona el Tratado de Munich; sin embargo, su nulidad ya no está condicionada con la expresión de «desde su principio...» A pesar de eso, no hay lugar al optimismo.

La reacción de Praga era la de ignorar las sugerencias sovieto-búlgaras, insistiendo, en cambio, en sus exigencias máximas, según se desprende de los comentarios de Radio Praga, de 18; de *Radio Hvezda*, de 19; de *Rudé Právo*, de 20, y del discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Chnoupek, pronunciado el 23 de noviembre de 1972 en la capital eslovaca, Bratislava.

La contrarreacción del campo socialista era inmediata. Ya el 24 de noviembre, cuando Chnoupek declaró, con más prudencia, en una interviú con Radio Hvezda que si la RFA declarase nulo el Tratado de Munich desde su principio se crearía en Europa una atmósfera favorable de seguridad. Es porque el 22 de noviembre las *Izvestia* publicaron un comentario al respecto de la pluma de su redactor jefe, Polianov. Checoslovaquia tuvo que ceder ante la presión soviética.

El 29 de noviembre, el doctor Husák habló en Ustí nad Orlici omitiendo las exigencias máximas, igual que el ministro de Asuntos Exteriores, Chnoupek, lo haría en Bucarest el 4 de diciembre, durante su visita a Rumania. Radio DDR comenta el discurso de Husák el 1 de diciembre favorablemente, dando a entender que Checoslovaquia estaría dispuesta a suavizar su curso duro frente a la RFA. La misma línea es sostenida luego por Chnoupek el 12 de diciembre, en su discurso ante la Asamblea Federal de Praga. Siguiendo las instrucciones del PCUS, el jefe del PC de Checoslovaquia, Husák, obligaría a su ministro de Asuntos Exteriores, Chnoupek, a cambiar de postura.

Al menos teóricamente, porque el viceministro de Asuntos Exteriores de la RDA, Oskar Fischer, declara el 29 de diciembre que los países del Este discutirían a continuación el problema del Tratado de Munich, tomando como punto de partida la intransigencia de Praga de ser nulo desde su principio..., y la situación queda como antes. No obstante, esta cuestión debería ser aclarada, si no resuelta, en 1973...

El círculo vicioso no se rinde. Según lo señalado, existen en el «campo socialista» aquellas fuerzas que se alinean a las exigencias máximas de Praga, constituyéndose, por consiguiente, en una maniobra de discordia en la política europea. En la RDA, Erich Honecker no comprende todavía el fondo de la expresión «distensión». Las fuerzas discordantes se manifiestan en todos los países del Este, en primer lugar en la propia Unión Soviética. Siguen imperando las contradicciones marxistas-leninistas, y Praga queda desorientada por completo, aunque sólo en el primer momento...

Pavel Auersperg, jefe del Departamento del CC del PC de Checoslovaquia de Asuntos Internacionales, hombre duro e intransigente, declara, no obstante, el 31 de diciembre de 1972 que «la cuestión de la confirmación de la nulidad del dictado de Munich» continúa pendiente de su solución. Es interesante la declaración gubernamental hecha por Willy Brandt el 18 de enero de 1973, en la que no cambia en nada la postura de Bonn frente a Checoslovaquia; es comentada por Praga con satisfacción<sup>32</sup>. Mientras tanto, Brandt mencionaría el caso de Checoslovaquia sólo una vez y en la siguiente forma: «La estructura de nuestros Tratados bilaterales de renuncia al uso de la fuerza, convenida primeramente con la URSS, requiere que se concierte un Tratado también con la vecina República Socialista Checoslovaca<sup>33</sup>. El Gobierno federal confía en poder llegar, en un futuro próximo, a un acuerdo por el cual deje de constituir el Tratado de Munich una rémora para las relaciones entre ambos países.»

Las negociaciones entre Bonn y Praga se reanudan en abril de 1973; sin embargo, es improbable que haya cambios espectaculares en la reacción checoslovaca.

\* \* \*

Willy Brandt está decidido a llevar su *Ostpolitik* hasta las últimas consecuencias. En un debate general en el *Bundestag* en torno a la declaración gubernamental, y que duró tres días<sup>34</sup>, el rasgo más destacado ha sido la necesidad de que colaboren con el canciller todos los grupos parlamentarios y la predisposición de éstos a «colaborar en lo que se pueda»,

<sup>32</sup> Compárese *Osteuropäische Rundschau*, Munich, A. XIX/1-2/1973: «Blick nach drüben», de Hermann GRAML.

<sup>33</sup> Suplemento, *cit.*, 3.

<sup>34</sup> *Boletín...*, *cit.*, núm. 5/1973, 30: «Brandt, dispuesto a colaborar con todos los grupos parlamentarios».

según se había expresado el líder de la oposición cristiano-demócrata, Rainer Barzel: «Colaborar donde sea posible y enfrentarse donde sea necesario. Para una mejor ejecución de los negocios de Estado es necesario que la oposición pueda ejercer sus funciones de control, pero eso no lo podemos hacer si no se nos ofrece algo que podamos controlar, concluyó Barzel.»

Los liberales de Walter Scheel apoyan incondicionalmente la Ostpolitik de Willy Brandt prácticamente desde el principio de la actual coalición SPD-FDP, creada en 1969, o quizá ya antes propugnarían una apertura hacia el Este europeo, concretamente en enero de 1969, cuando la fracción parlamentaria del FDP presentaría al Bundestag una moción sobre el «establecimiento de relaciones normales entre la RDA y la RFA...»<sup>35</sup>. Ahora bien, cabe preguntarse si el *Grundvertrag* es el fin o el comienzo de la «política en torno a Alemania».

Para un sector de los políticos de la oposición CDU/CSU es el fin, es decir, no para todos aparecen las cosas tan trágicamente. Mientras tanto, los liberales están convencidos de que se trata de una base de negociaciones para intentar la implantación de la distensión en Europa a través del territorio alemán. Por otra parte, la reunificación de las dos Alemanias es cuestión de la reunificación de las dos partes de Europa —occidental y oriental—. Es decir, la unidad alemana queda supeditada a los intereses paneuropeos. Al menos para el Gobierno Brandt-Scheel, idea que nos parece un tanto utópica, si se tiene en cuenta la realidad de las pretensiones soviéticas: unidad europea y, por tanto, alemana bajo dominio sovietocomunista.

Consecuencia: no habrá unidad ni paneuropea ni panalemana mientras el bloque socialista no renuncie a su imperialismo ideológico, político y territorial.

STEFAN GLEJDURA

<sup>35</sup> SCHOLLWER, WOLFGANG: «Grundvertrag-Anfang oder Ende der Deutschlandpolitik», en *Liberal*, 15 de marzo de 1973, 164-169. Más en torno a la Ostpolitik: CRAMER, DETTMER: «Zwischen Grundvertrag und Generalvertrag», en *Liberal*, 14 de octubre de 1972, 714-720.