

“División y reunificación
alemana: una
arquitectura del sistema
internacional”

Carolina Zuccoli

Tel. 4433-4150

Cel. 15 6047-8700

czuccoli@fibertel.com.ar

24 noviembre 2006

Indice

1. Introducción	1
2. Marco Teórico	3
3. Descripción del Sistema Internacional	14
4. Desarrollo. Ocupación, división y reunificación de Alemania (1945-1990)	20
4.1. Antecedentes	20
4.1.1. Del Congreso de Viena a la unificación de 1870-1871	20
4.1.2. La Primera Guerra Mundial y el Tratado de Versalles	23
4.1.3. Hacia la catástrofe alemana	25
4.1.4. Planes de los aliados para el futuro de Alemania	26
4.1.5. La Conferencia de Yalta	32
4.2. Ocupación y proceso de división de Alemania (1945-1949)	33
4.2.1. División de Alemania en zonas de ocupación	34
4.2.2. La Conferencia de Potsdam	36
4.2.3 El inicio de la Guerra Fría y su impacto en la cuestión alemana	40
4.2.4. Reorganización política de Alemania	46
4.2.5. Hacia la creación de la RFA y de la RDA	48
4.3. Consolidación de la división alemana (1949-1955)	53
4.3.1. Consecución de la soberanía por la RFA	53
4.3.2. La oferta de reunificación de Stalin de 1952	57
4.3.3. Consecución de la soberanía por la RDA	60
4.3.4. La Conferencia de Ginebra de 1955: estancamiento de la cuestión alemana	61
4.3.5. La Doctrina Hallstein	62
4.4. Hacia la consolidación de los dos Estados alemanes (1955-1972)	65
4.4.1. De la segunda crisis de Berlín a la construcción del Muro	65
4.4.2. Consecuencias del Muro de Berlín para la RFA y la RDA	74
4.4.3. <i>Ostpolitik</i> : la nueva política exterior de la RFA	77
4.4.4. Regulación del <i>status</i> de Berlín	82
4.4.5. El “Tratado sobre las bases de la relación” entre la RFA y la RDA de 1972	83
4.5. ¿Formación de dos naciones alemanas? (1973-1989)	87
4.5.1. RDA: La tesis de las dos naciones alemanas	88
4.5.2. Renacimiento de la “cuestión nacional” en la RFA	89
4.5.3. Balance de dos décadas	91
4.6. De la caída del Muro a la Reunificación de Alemania (1989-1990)	92
4.6.1. Evolución interna de la RDA	92
4.6.2. El procedimiento para la Reunificación	96
4.6.3. Las potencias frente al proceso de unificación	97
4.6.4. La conferencia 2+4	104
4.6.5. Los Tratados con la Unión Soviética y con Polonia	105
5. Conclusión	107
Bibliografía	112

1. Introducción

Cuando en 1806 desapareció formalmente el Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana, comenzó en un sentido estricto la "cuestión alemana". Tras la destrucción del Imperio milenario por Napoleón Bonaparte, los Estados que lo habían formado tuvieron que relacionarse entre sí de otra manera. Comenzó así la búsqueda de una forma de organización política que pudiera satisfacer a los propios alemanes, y al sistema de Estados europeo.

Desde entonces, la "cuestión alemana" ha consistido en la inadecuación entre la forma de organización política y la comunidad étnica y cultural, y en la consiguiente y problemática búsqueda de una fórmula política que pudiera agrupar a todos los que, desde el punto de vista cultural y étnico, eran alemanes.

La historia de Alemania ha estado especialmente imbricada con la historia de Europa, a tal punto que las distintas soluciones dadas a la "cuestión alemana" durante los siglos XIX y XX han tenido que tomar en consideración, de manera especial, la posición de los otros Estados al respecto. De hecho, cuando alguna de las fórmulas dadas a la "cuestión alemana" no tomó debidamente en cuenta a los otros, el resultado fue la guerra.

La fórmula dada por el Congreso de Viena en 1814/1815 –la "Confederación Germánica"– y la del Estado nacional sin Austria en 1871, pretendían expresamente no romper el equilibrio del sistema de Estados europeo. En cambio, cuando Hitler quiso realizar la Gran Alemania, a partir de 1938, su "solución" de la cuestión alemana repercutió inmediatamente sobre los demás Estados y condujo al desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial.

La profunda conexión entre la cuestión nacional alemana y la historia de Europa se puso nuevamente de manifiesto tras la Segunda Guerra y durante el desarrollo de la Guerra Fría. Alemania fue dividida como consecuencia del enfrentamiento entre las potencias vencedoras de la guerra, y la división, a su vez, fue continuo motivo de enfrentamiento entre los bloques. Esta imbricación de la historia alemana con la historia de Europa ha sido, pues, constante.

Alemania como país dividido encarnó la Guerra Fría como ningún otro país. A partir de la construcción del Muro en agosto de 1961 –que consolidó la separación de los territorios

alemanes en República Federal de Alemania y República Democrática Alemana- quedó claro que la «cuestión alemana» sólo podría resolverse en función del conflicto Este-Oeste.

Precisamente, el presente trabajo de investigación –descriptivo- tiene como objetivo dar cuenta, a través de las distintas fases de la ocupación y de la división de Alemania, del impacto de las relaciones Este-Oeste en la división y en el proceso de reunificación alemán.

Se muestra, por una parte, los distintos proyectos nacionales de los alemanes -tanto en la República Federal de Alemania como en la República Democrática Alemana-, y por otra, el contexto internacional, la postura de las potencias frente a dichos proyectos y la consecuente solución político-constitucional dada a la cuestión en cada etapa.

Además, seguidamente se explica el Marco Teórico desde el cual ha sido abordado el presente trabajo, y a continuación se realiza una descripción del Sistema Internacional correspondiente al período analizado (1945-1990).

2. Marco teórico

Hasta los primeros años de la década de 1950, la política exterior y las relaciones entre Estados habían sido el área común de los historiadores, los legisladores y, en una proporción menor, de los economistas. Raymond Aron es el hombre que, en Francia creó, prácticamente por sí solo, una disciplina autónoma de las Relaciones Internacionales en la encrucijada de la Historia, el Derecho y la Economía, pero también de la Ciencia Política y la Sociología.

Esta disciplina, tal como él la concibió, tenía como objeto hacer inteligibles las reglas constantes y las formas cambiantes de un tipo específico y original de acción social: el comportamiento en la escena mundial de los agentes de las unidades en pugna, es decir, diplomáticos y militares. Esto es lo que él llamó comportamiento *diplomático-estratégico*.

El objetivo de este capítulo es analizar y explicar las ideas propuestas por Raymond Aron, en el marco de la Teoría Realista, siempre y cuando tengan relación directa con el caso de estudio seleccionado para este trabajo.

¿Por qué Aron? Por su importancia en el desarrollo histórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales, por su interés epistemológico, metodológico y filosófico, por su aporte a la ciencia de las Relaciones Internacionales, y a nuestro caso de estudio en particular: el período denominado Guerra Fría. Siendo tan vasta la obra del autor, numerosos aspectos de su teoría quedarán relegados -han sido tomadas sólo las reflexiones más apropiadas para esta investigación.

Con el fin de organizar esta breve exposición, en primer lugar se expondrán las definiciones fundamentales que el autor brinda y que se emplearán a lo largo del presente trabajo. En una segunda instancia, se explicará la singularidad y originalidad de Raymond Aron y su importancia en el desarrollo de las Relaciones Internacionales, como así también las diferencias que lo separan, no sólo de las demás escuelas de pensamiento sino también de otros autores de la Escuela Realista.

I

Aron define *sistema internacional* al conjunto constituido por una serie de unidades políticas, que mantienen entre sí relaciones regulares y que son todas susceptibles de verse implicadas en una guerra general. Son miembros de pleno derecho de un sistema internacional aquellas unidades que son tenidas en cuenta, en sus cálculos de fuerza, por los responsables de los principales Estados. Los *sistemas internacionales* engloban unidades que mantienen entre sí relaciones diplomáticas regulares; representan el aspecto interestatal de la sociedad a la que pertenecen los distintos pueblos sometidos a soberanías diferentes.

Podría objetarse que el Estado nacional está minado en sus cimientos, que muchas naciones, incluso europeas, se ven afectadas por sublevaciones infra o micronacionales. Todas estas observaciones son evidentes. Podría llamarse la crisis del Estado nacional, consecuencia de la heterogeneidad del sistema en algunos casos, de la heterogeneidad de la población al interior de las fronteras asentadas por los colonizadores, en otros. No se desprende de estos hechos, por todos conocidos, que sea incorrecto atenerse a la teoría clásica de las relaciones interestatales como modelo histórico, representación simplificada del mundo internacional.

Aron ha insistido siempre en los rasgos originales del sistema interestatal de fines del siglo XX, sistema planetario belicoso, incluso en períodos aparentemente pacíficos. Una diferenciación reviste importancia: el sistema interestatal no se confunde con la sociedad internacional; es un aspecto de dicha sociedad, considerado esencial.

La *sociedad internacional* o sociedad mundial es el conjunto que abarca al sistema interestatal, la economía mundial y los fenómenos transnacionales y supranacionales; el adjetivo internacional se aplica a todos los aspectos señalados. Llamaremos sociedad internacional al conjunto de relaciones entre Estados y personas privadas que permiten pensar en la unidad de la especie humana. Designa, sin describirla, a una totalidad que incluiría tanto al sistema interestatal como al sistema económico, los movimientos transnacionales y las diversas formas de intercambio entre sociedades civiles y las instituciones supranacionales.

Es importante comprender que las relaciones entre Estados deben ser analizadas como un conjunto. Constituyen un sistema en el sentido no estricto del término. Los Estados mantienen relaciones más o menos regulares entre sí. Todos los Estados pertenecen de alguna manera al sistema interestatal, aunque más no sea por el hecho de pertenecer a la ONU. El sistema mundial se subdivide en subsistemas, cuyas unidades se consideran más o menos libres del

peligro de intervención extranjera en sus zonas, sea porque los Grandes se neutralizan recíprocamente, sea porque la distancia y la escasa magnitud de los problemas en juego les garantizan una relativa autonomía. Los términos "sistema" y "subsistema" son justos porque cualquier acontecimiento interno de importancia repercute sobre el conjunto.

En el estudio de las Relaciones Internacionales, Aron consideraba indispensable poner en primer plano al sistema interestatal. La primacía del sistema interestatal excluye a priori la primacía causal del sistema económico.

Para el autor, el sistema económico escapa al sistema interestatal desde diversos puntos de vista; dicho de otra manera, los Estados a través de sus políticas, contribuyen a formar el sistema económico, pero éste, desigualmente determinado de acuerdo con el peso de cada uno, constituye un sistema diferente del interestatal, al cual conviene calificar de transnacional más que de interestatal o incluso internacional. El autor también emplea el término sistema para referirse a la economía mundial. En términos rigurosos podría señalarse la existencia de dos economías mundiales, capitalista y socialista, centradas en Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente. El único sistema económico que llamaremos mundial será el sistema capitalista, del cual se autoexcluyen los Estados soviéticos.

El sistema interestatal, a diferencia de los sistemas intraestatales, no está sometido a un poder central, a una instancia central de control. Tanto en época de paz como en tiempo de guerra cada actor hace su papel, y las más de las veces sólo puede contar consigo mismo para salvar su vida y salvaguardar sus intereses. Los dirigentes toman sus decisiones en una coyuntura poco conocida, frente a aliados y adversarios, y la duración de esta relación es siempre inestable.

La estructura de los sistemas internacionales es siempre oligopolística. En cada época, los actores principales determinaron el sistema, más que fueran determinados por él. Basta con un cambio de régimen en el interior de uno de los actores principales, para que cambie el estilo y, a veces, el curso de las relaciones internacionales.

La característica primera de un sistema internacional es la configuración de la relación de fuerzas.

La política exterior es, en sí, una política de poder. Igualmente, el concepto de equilibrio - balance- se aplica a todos los sistemas internacionales hasta la era atómica. Debemos distinguir entre las *fuerzas* –conjunto de medios de presión o de coacción a disposición de los Estados- y la *potencia* –capacidad de los Estados, considerados cada uno de ellos como una unidad, de influir sobre los demás. Por ello, hablaríamos de *política de poder y de equilibrio de fuerzas*. La primera expresión significa que los Estados no reconocen ni árbitro ni ley superiores a su voluntad y que, consecuentemente, no deben su existencia ni su seguridad más que a ellos mismos y a sus aliados. “Si prefiero el equilibrio de fuerzas a equilibrio de poder, es porque las fuerzas son más fácilmente mensurables que el poder. Sin embargo, si las fuerzas están equilibradas, los poderes lo estarán también más o menos. Ningún Estado impone soberanamente su voluntad a los demás, a no ser que posea recursos hasta tal punto aplastantes que sus rivales admitan por adelantado la inutilidad de la resistencia”. (Aron, Raymond. (1987). *Los Últimos Años del Siglo*. Buenos Aires: Emecé Editores).

Para definir *configuración de la relación de fuerzas*, lo más simple es oponer configuraciones típicas: *la configuración multipolar y la configuración bipolar*. En el primer caso, la rivalidad diplomática se desarrolla entre distintas unidades que pertenecen a una misma clase, cuyas fuerzas no son demasiado desiguales, son relativamente numerosos. Son posibles diversas combinaciones de equilibrio y las inversiones de alianzas pertenecen al proceso normal de la diplomacia. En el otro, dos unidades sobrepasan a todas las demás, de tal manera que el equilibrio ya no es posible más que en la forma de dos coaliciones, viéndose obligados, la mayoría de los Estados medios y pequeños, a inscribirse en el bando de uno u otro de los Grandes.

La configuración pluripolar y la bipolar no se oponen radicalmente, más que como tipos puros. Por un lado, cada actor principal es el enemigo y el aliado posible de todos los demás. En el otro extremo, no hay más que dos actores principales, enemigos por su situación, si es que no lo son a causa de sus ideas. En este caso, las alianzas son temporales; en el otro, son duraderas. En uno, los aliados no reconocen jefe alguno, mientras que en el otro todas las unidades políticas, salvo los dos directores del juego, se someten a la voluntad de un jefe. En uno de ellos, diversas unidades permanecen fuera de las alianzas, en tanto que en el otro todas las unidades, de buen grado o a la fuerza, están obligadas a asegurar su fidelidad a uno u otro de los jefes y adherirse a cualquiera de los dos bloques.

Cualquiera sea la coyuntura, se aplicará la ley más general del equilibrio: el objetivo de los actores principales es el de no encontrarse a merced de un rival. Como los dos Grandes dirigen el juego, los Pequeños ni siquiera uniéndose pueden contrarrestar a uno solo de los dos Grandes, por lo que el principio de equilibrio se aplica a las relaciones entre las coaliciones, constituidas alrededor de cada uno de los cabecillas del juego. Cada coalición tiene como objetivo supremo impedir al otro la adquisición de medios superiores a los suyos.

La *política de equilibrio* obedece a una regla de sentido común y se deriva de la prudencia necesaria para aquellos Estados que se preocupan de preservar su independencia y de no quedar a merced de un Estado que disponga de medios irresistibles. La política de equilibrio, en el nivel más alto de abstracción, se reduce a una maniobra para impedir a un Estado la acumulación de fuerzas superiores a las de sus rivales o aliados. Todo Estado, si quiere salvaguardar el equilibrio, tomará posición en contra del Estado o de la coalición que parezca capaz de conseguir una superioridad semejante. Esta regla general sirve para todos los sistemas internacionales. Sin embargo, si intentamos elaborar las reglas de la política de equilibrio, hay que encontrar modelos de sistemas, de acuerdo con la configuración de la relación de fuerzas.

La conducta exterior de los Estados no sólo viene regida por la relación de fuerzas, puesto que también las ideas y los sentimientos influyen sobre las decisiones de los actores.

Cualquiera que sea la configuración, las unidades políticas implican una jerarquía más o menos oficial, determinada esencialmente por las fuerzas que se supone que cada una es capaz de movilizar: de un lado, los Grandes; en el otro, las pequeñas potencias.

Es probable que el sistema bipolar no sea más inestable ni más propenso a la guerra que el sistema pluripolar, pero sí está amenazado por una guerra general e inexpiable.

Otra importante diferenciación es la que realiza el autor con respecto a los sistemas de valores. Para Aron los *sistemas homogéneos* son aquellos en los cuales los Estados pertenecen al mismo tipo y obedecen al mismo concepto de la política. Mientras que los *heterogéneos*, por el contrario, son aquellos sistemas en que los Estados están organizados de acuerdo con otros principios y proclaman valores contradictorios.

El sistema europeo-americano, entre 1945 y 1989, era simultáneamente, bipolar y heterogéneo.

II

Raymond Aron representó, desde la década de los años treinta hasta la década de los años ochenta, un caso singular dentro de su propia generación, especialmente en Francia, en la medida en que volcó de forma perseverante su atención y reflexión científica sobre los problemas internacionales.

Aún así la obra de este autor sigue siendo conocida más que por su aportación a la teoría internacional, por la influencia que ejerció en el debate político-ideológico de mediados de siglo, dominado por el enfrentamiento Este-Oeste, y las controversias teórico-doctrinales en torno al marxismo-leninismo. Debates que hoy han perdido actualidad.

A lo largo de sus obras y con la amplitud de temas que el autor ha tratado, la ambición de Aron era doblemente paradójica: su pensamiento era a la vez audaz y modesto. Su determinación fue ofrecer una teoría general, partiendo de los rasgos específicos de las Relaciones Internacionales: la "multiplicidad de centros autónomos de decisión y por lo tanto el riesgo de guerra" (Aron, 1962; 28) u otra manera de decirlo, "la legitimidad y legalidad del recurso de los actores a la fuerza armada" (Aron, 1972; 363).

El enfoque de Raymond Aron fue original de dos maneras. Por un lado, dado que toma como punto de partida el carácter distintivo de las relaciones internacionales, la diferencia fundamental entre política exterior y política interna, entre el tipo ideal de comportamiento estratégico-diplomático (ningún poder sobre las unidades, ninguno o pocos valores en común) y el tipo ideal de comportamiento interior o, por así decirlo, cívico, pone mucho cuidado en usar solamente conceptos característicos de las relaciones internacionales. Por el contrario, sus colegas norteamericanos recurrían a menudo a "conceptos que también pueden ser usados en reinos distintos de los asuntos internacionales" (Aron, 1972: 362), tales como poder y conflicto. Raymond Aron siempre señala cuidadosamente la diferencia entre "políticas de poder" tal como se revela en un medio que está dominado por el riesgo de la fuerza entre las unidades en competencia y el uso del poder coercitivo dentro de una comunidad por un

Estado que tiene el monopolio legítimo de este poder. Distingue también tensiones y conflictos –la materia prima de cualquier sociedad- de las guerras, que son conflictos violentos entre unidades políticas.

Cuando Aron trata este comportamiento, su análisis pertenece a la escuela realista. Todos los "realistas" coinciden sobre los siguientes puntos: la necesidad que tienen las unidades de calcular fuerzas, el rol decisivo de la fuerza entre los ingredientes del poder, la permanencia de las ambiciones nacionales y de las amenazas para la supervivencia, el imperativo del equilibrio de poder, la imposibilidad de una "ética de la ley" y de la paz a través de la ley, lo acertado de una ética de la responsabilidad en lugar de una ética de la convicción, la importancia de los factores geopolíticos en la definición de las metas de los Estados, el rol preponderante de los Estados entre todos los actores en la escena mundial y la posibilidad de conceptualizar la política como "la inteligencia de un Estado personificado".

Sin embargo, si se compara a Raymond Aron con los otros realistas, se descubren cuatro series de diferencias. La más importante es conceptual. Por un lado, Aron se separa de Maquiavelo, Hobbes y Morgenthau. Se niega a ver en la búsqueda del poder la esencia de toda política; distingue la política exterior de la interna y el poder como medio del poder como fin. Por otro lado, dentro del dominio específico de las relaciones internacionales, Aron desconfía de los conceptos que todo lo abarcan y que a primera vista parecen aprehender la especificidad del comportamiento diplomático estratégico pero, cuando son aplicados, resultan erróneos o peligrosos. Es por ello que criticó ácidamente la noción de interés nacional que era la piedra angular de la teoría de Morgenthau.

Aron siempre ha rechazado el determinismo y las tesis monistas que tratan de explicar fenómenos complejos a través de un factor único (Aron, 1983: 293). Siempre ha buscado distinguir las causas más profundas de los acontecimientos, de los accidentes y de mostrar cómo procede la conjunción de diferentes series históricas. "El curso de las relaciones internacionales sigue siendo predominantemente histórico en todos los sentidos de este término; hay cambios incesantes: los sistemas, que son múltiples y frágiles, sufren los efectos de todas las transformaciones, decisiones tomadas por un hombre o por unos pocos ponen en movimiento a millones de personas y provocan mutaciones irreversibles" (Aron, 1972: 379-380).

Una tercera diferencia importante concierne a la idea de la primacía de la política exterior que uno encuentra en tantos "realistas". Este enfoque excluye tomar en cuenta todos los subsistemas constituidos por los regímenes políticos y económicos, por las relaciones sociales y por las ideologías dentro de las sociedades. Aún si Aron a veces trató en forma demasiado breve o superficial los determinantes internos de la política exterior, aseveró que "la teoría de las relaciones internacionales no implica, ni siquiera en lo abstracto, una discriminación entre variables endógenas y exógenas" (Aron, 1972: 452). Es "la similitud o, por el contrario, la hostilidad de los regímenes que existen dentro de los estados lo que dicta la distinción crucial entre sistemas homogéneos y heterogéneos" (Aron, 1983: 452). Esta distinción deriva de que "el comportamiento externo de los estados no está determinado solamente por la relación de fuerzas" (Aron, 1962: 108); los objetivos son fijados, por lo menos en parte, por el régimen y por su ideología. El resultado de los conflictos limitados de la era nuclear ya no está dictado solamente por la relación de fuerzas.

La última diferencia entre Aron y los "realistas" contemporáneos reside en las relaciones entre el sistema interestatal y el sistema económico mundial. En lo que hace al segundo, los realistas han tendido, en general, ya sea a no tenerlo en cuenta o a negarle su autonomía dentro de las relaciones internacionales. En tanto la economía mundial, al igual que en el siglo XIX, parecía pertenecer principalmente al reino de la sociedad transnacional, es decir, de las relaciones de intercambio entre individuos y grupos privados, antes que al reino de las relaciones interestatales, los realistas la han ignorado y han asimilado el sistema económico mundial a la conducta diplomático-estratégica, en tanto las relaciones interestatales conformaban la mayor parte de este sistema.

Si bien es cierto que Aron nunca escribió un estudio sistemático sobre el orden económico mundial comparable a *Peace and War*, se ocupó del mismo y ha llegado a conclusiones mucho más sutiles que las de los realistas. Reconoció que, aunque la economía mundial es parte de las relaciones interestatales, sin embargo, es parcialmente independiente del sistema diplomático-estratégico.

Tampoco coinciden estas observaciones de Aron con las teorías de la "escuela de la interdependencia". La diferencia entre los pioneros de la Teoría de la Interdependencia y Aron se debe menos a un desacuerdo sobre esta teoría que a su escepticismo en relación con lo que puede ser llamado la ideología subyacente detrás de la teoría, la ideología del