

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

LA UNIFICACIÓN DE ALEMANIA, 1989-1990: UN ENFOQUE BIDIMENSIONAL

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA:
MARIANO GUTIÉRREZ LLAGUNO**

MÉXICO, D.F.

2005

Dedicatoria

A mi papá, que tanto insistió en que terminara esta tesis.

Agradecimientos

A la Dra. Soledad Loaeza por su lectura crítica de esta tesis, por su apoyo durante la investigación, y por su curso de historia de Europa. Profesora, gracias.

A los profesores de El Colegio de México que me enseñaron a leer y escribir. A Marisela Connelly por haberme inspirado a ir a China. A Saurabh Dube por su amistad. A Martha Elena Venier por que fue la más dura y la más justa. A Lorenzo Meyer por sus historias. A Bernardo García por hacerme descubrir México. A Jorge Domínguez por enseñarme a ir al grano. A Celia Toro por apoyarme para ir a UCSD. A Jean François Prud'homme por apoyarme para ir a Paris.

A los profesores del Institut d'Études Politiques de Paris que me enseñaron a hablar. A Claire Andrieu por introducirme en el universo de la historia y la memoria. A François Villeroy de Galhau por hacerme entender la economía. A Didier Bigo por demostrarme que todo se puede deshacer. A Patrick Gibert por su ironía al analizar las políticas públicas. A Dominique Reynié por explicarme qué es la opinión pública. A Bernard Manin por hacerme pensar. A David Garibay por su apoyo. A Richard Descoings por hacer de Sciences Po una experiencia auténticamente internacional e inevitablemente francesa.

A la ciudad de Paris, que me dio una beca para quedarme un segundo año en Sciences Po y concluir la tesis.

A Mariano, Bike, Bibis, Roby, Carla, y Brenda. Me han dado todo, siempre. Gracias.

A las personas que estuvieron conmigo entre 1998 y 2002 en la Ciudad de México. A mis compañeros de la 17ª promoción de Relaciones Internacionales de El Colegio de México. A Alexandra, su familia y sus amigos por abrirme las puertas de sus casas: gracias a ustedes la capital siempre será como mi segundo hogar. A Julián, mi mejor amigo. A Santiago, Juan Fernando, Mauricio, Memo, Mario, la raza del dominó. A Humberto, con quien compartí la preparatoria, la carrera, y el primer año de Sciences Po. A Arturo, amigo que descubrí tarde. A todos gracias por aguantarme.

A las personas que estuvieron conmigo entre 2002 y 2005 en Paris. A Beatriz por todo su amor y todo su apoyo para terminar la tesis. A Carvajal y Marroquín, mis únicas amigas. A Christian y Franco por crear el universo Tolbiac. A Alexandre y Céline, por su incomparable sentido del humor. A Erván por ser tan francés. A Urs y Olly por enseñarme que la amistad no tiene fronteras.

A la UNESCO y la OCDE por dos experiencias fundamentales de trabajo.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1: Marco teórico

Capítulo 2: El debate político interno en la RFA sobre la reunificación, 1989-1990

Capítulo 3: La negociación internacional para la reunificación de Alemania

Capítulo 4: Negociaciones sobre reunificación 1989-1990: ¿Sinergia entre la RFA y la URSS?

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Al caer el muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, se abrió la posibilidad de reunificar los dos estados alemanes que habían sido divididos al final de la Segunda Guerra Mundial en 1945. En el debate político interno de la República Federal de Alemania, el canciller Helmut Kohl comenzó a negociar una estrategia de reunificación con los partidos políticos del parlamento para aprovechar la coyuntura internacional y lidiar con la crisis de la implosión política, social y económica de la República Democrática Alemana. Al mismo tiempo, Kohl empezó a negociar con la Unión Soviética, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, y la misma República Democrática Alemana la reunificación. Entre el 9 de noviembre de 1989 y el 10 de octubre de 1990 que se reunificó Alemania, el canciller negoció constantemente a nivel interno y a nivel internacional la política de reunificación que su gobierno y su partido apoyaban. Sin embargo, el hecho de que la política interna alemana y las negociaciones internacionales sobre la reunificación se desarrollaran de manera simultánea no significa que las esferas políticas interna e internacional interactuaban de manera estrecha entre sí. En otras palabras, en los diferentes “juegos” o “mesas” de negociación, tanto a nivel interno (Kohl negociando con el partido liberal con el que mantenía una coalición y con la oposición socialdemócrata en el *Bundestag* la estrategia a seguir) como a nivel

internacional (Kohl negociando con Gorbachev, Bush, Thatcher, Mitterrand y Modrow la reunificación), no necesariamente había “sinergia”.

Robert D. Putnam define la sinergia como la vinculación de un tema en el nivel político interno que altera un resultado en la negociación a nivel internacional.¹ En otras palabras, cuando dos países diferentes crean una coalición para explotar los beneficios conjuntos de una negociación internacional que a la vez les favorece en sus respectivas políticas internas, se puede hablar de sinergia en esa negociación. La sinergia ocurre cuando, por ejemplo, los electores de un país –digamos Alemania- se oponen a un cambio propuesto por su gobierno (precios más altos) pero la mayoría de ellos está dispuesta a aceptarlo si se otorga una concesión (más empleos). Alemania entonces negocia con otro país –digamos la URSS- un acuerdo para crear más empleos y logra subir los precios. La sinergia en la negociación permitió que Alemania hiciera un cambio que no hubiera podido implementar sin la ayuda de la URSS, y la URSS a su vez también se benefició del acuerdo con Alemania. La sinergia permite llegar a resultados cooperativos sobre un tema delicado o controversial en la política interna de un país que no puede ser resuelto sin vincularlo con una negociación internacional.

En realidad, la sinergia es un vínculo entre varias negociaciones. En una negociación internacional, como explica Putnam, para que dos países lleguen a un acuerdo, cada uno tiene que negociar tanto con el otro país como con sus instituciones políticas internas que van a ratificar el acuerdo: el congreso o el parlamento. Por lo tanto, por cada negociación internacional entre dos países, hay dos negociaciones internas adicionales. Estas tres negociaciones se llevan a cabo de manera simultánea, pero no

¹ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games”, International Organization, 42 (3), 1998, pp. 427-460. Ver definición de sinergia de Putnam en p. 447. Todas las referencias a Putnam en esta tesis son de este artículo.

necesariamente están vinculadas entre sí. Cuando hay sinergia, sin embargo, estas tres negociaciones están no sólo llevándose a cabo de manera simultánea, sino que también están *interactuando* entre sí. La presencia de sinergia en una negociación no sólo explica los resultados cooperativos de una negociación, sino que también explica la manera en que se lleva a cabo la negociación en sí misma.

¿Hubo sinergia entre la República Federal de Alemania y la Unión Soviética durante las negociaciones internacionales de reunificación? La hipótesis de esta investigación es que no hubo. En otras palabras, la tesis defiende que las negociaciones internas de la RFA y las negociaciones internacionales de reunificación eran negociaciones simultáneas pero que no interactuaban entre sí. El argumento principal es que en vez de interactuar con sinergia, cada negociación tenía su propia lógica. Sin embargo, continúa el argumento, cada negociación afectaba a la otra principalmente por medio de la creación de parámetros o límites en los cuales operaban.

Por ejemplo, por un lado, el desarrollo de la estrategia de reunificación en la RFA tenía su propia lógica que respondía a la orientación política de Kohl, la mayoría democristiana en el Bundestag, y la posición tradicional de la oposición socialdemócrata hacia la reunificación. Por otro lado, las negociaciones internacionales tenían su propia lógica también, la cual respondía a la postura de la URSS, la implosión de la RDA, las revoluciones del Este de Europa de 1989, etc. Sin embargo, tanto la negociación interna en la RFA como las negociaciones internacionales definían los parámetros de la negociación y sus límites. Por ejemplo, en 1990, Kohl no se pronunciaba claramente ni a favor ni en contra de la frontera polaca de la Alemania reunificada por temor a perder apoyo del ala conservadora democristiana, pero la presión de Polonia por definir esa posición lo obligó a renunciar a la famosa línea Oder-

Neiße. La lógica en la RFA era diferente de la de Polonia, y los límites que ambas impusieron determinaron el resultado. Las dos negociaciones y estrategias eran simultáneas, pero no estaban vinculadas ni interactuando.

Para probar la hipótesis, la investigación analiza el debate político interno de la RFA y las negociaciones internacionales sobre la reunificación para sentar una base con la cual buscar la sinergia entre la RFA y la URSS. Esta estructura de análisis está basada en el esquema propuesto por Jack Snyder, quien utiliza el enfoque de Robert D. Putnam para buscar sinergia en las negociaciones internacionales sobre el estatuto jurídico internacional de Berlín vistas desde el punto de vista de la Unión Soviética.² Esta tesis retoma este ejercicio para analizar las negociaciones internacionales sobre la reunificación de Alemania vistas desde el punto de vista de la RFA.³

Finalmente, para determinar si hubo sinergia entre las negociaciones internas de la RFA y las negociaciones internacionales de la reunificación, se utilizará la metodología propuesta por Snyder. Este método consiste en analizar los resultados de una negociación por medio de cuatro explicaciones basadas en el modelo de Putnam. Según la explicación que mejor corresponda a cada resultado, se pueden determinar los

² Jack Snyder, "East-West Bargaining Over Germany: The Search for Synergy in a Two-Level Game", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.), Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 104-127. Todas las referencias a Snyder en esta tesis son de este artículo.

³ Entre 1989 y 1990, oficialmente sólo hubo una negociación de reunificación de Alemania: la famosa negociación 2+4 en 1990. En español, la palabra negociación puede tener una connotación formal, y la analogía de Putnam de "mesas de negociación" nos hace pensar en sesiones rígidas de protocolo internacional en las cuales los jefes de estado intercambian ideas. Sin embargo, las negociaciones son procesos flexibles y a veces informales que no necesariamente se limitan a un periodo fijo de tiempo. En el caso de la reunificación de Alemania, esta tesis habla de negociaciones principalmente por que la República Federal de Alemania estaba constantemente tratando de negociar la reunificación aunque no hubiera una respuesta clara o un diálogo continuo con la Unión Soviética y la República Democrática Alemana sobre este tema en específico. La palabra "*bargaining*" en inglés parece ser más adecuada al caso de las negociaciones sobre la reunificación entre 1989 y 1990, aunque su traducción en español – regateo- no es tan elegante.

vínculos entre ambos niveles de negociación y, por lo tanto, si hay sinergia entre los dos niveles o no.

Snyder argumenta que existen cuatro posibles explicaciones para analizar los resultados en las negociaciones a dos niveles. Las explicaciones internacionales alegan que la negociación internacional determina el resultado independientemente de las negociaciones internas. Según esta explicación, la reunificación alemana sería el resultado exclusivo de una negociación internacional, pues el debate político interno en la RFA no hizo ninguna diferencia. Las explicaciones nacionales, por el contrario, alegan que la negociación política interna determina el resultado independientemente de las negociaciones internacionales. Según esta explicación, la reunificación alemana sería el resultado exclusivo de la estrategia de reunificación de Kohl, pues las negociaciones con la URSS y las demás potencias no hicieron ninguna diferencia.

Las explicaciones acumulativas alegan que el resultado está determinado tanto por las negociaciones nacionales como las internacionales. Según esta explicación, los debates políticos interno e internacional explican el resultado de la reunificación, aunque cada debate estaba separado aunque se llevaran a cabo al mismo tiempo. Por último, las explicaciones sinérgicas alegan que el resultado está determinado por la interacción que hubo entre las negociaciones nacionales e internacionales. En este caso, la reunificación sería el resultado de una negociación interactiva entre Kohl y Gorbachev en el cual ambos buscaban obtener ganancias tanto en el debate internacional a través de la búsqueda de fortalecer su posición en el sistema internacional, como en el debate interno, Kohl para reelegirse y Gorbachev para mantenerse en el poder y calmar las críticas internas a *glasnost* y *perestroika*. Si la tesis encuentra que la reunificación corresponde a una explicación sinérgica, entonces se falsearía la hipótesis de la

investigación. Si, por el contrario, la tesis encuentra que la reunificación es explicada sin sinergia, entonces se probaría la hipótesis.

Antes de pasar a la descripción capitular de la tesis, se advertirán los límites de la investigación. Este trabajo se limita exclusivamente al debate político interno de la RFA y las negociaciones internacionales de reunificación durante el periodo del 9 de noviembre de 1989 y el 3 de octubre de 1990. Asimismo, la tesis no analizará la política interna de los otros países con los cuales la República Federal de Alemania negociaba la reunificación. Esta tesis se limitará a explicar las interacciones entre el debate político interno de la República Federal de Alemania y las negociaciones internacionales de reunificación entre 1989 y 1990 utilizando la propuesta de Putnam. Por medio de estas explicaciones, será posible llegar a algunas conclusiones sobre las condiciones internas e internacionales que permitieron negociar exitosamente la reunificación de Alemania.

La tesis está organizada en cuatro partes. En el primer capítulo se presenta el marco teórico de la investigación. En el segundo capítulo se analiza el debate político interno de la RFA durante el periodo de 1989/1990. En el tercer capítulo se analizan las negociaciones internacionales de reunificación en el mismo periodo. En el cuarto capítulo se ofrecen explicaciones sobre los resultados de las negociaciones para determinar si hubo sinergia o no.

En el capítulo 1 se plantean el tema y el objetivo de la investigación y se discute en detalle cuál es el enfoque que mejor estudia las negociaciones sobre la reunificación alemana. Esta parte analiza las ventajas y desventajas de los enfoques nacional e internacional y concluye que para el tema estudiado, es necesario un modelo que integre ambos. La investigación elige el enfoque de Putnam por que resulta útil para analizar una negociación, por que elige al jefe de estado como actor central, y por que

interpreta la estrategia de ese jefe de estado como un cálculo de doble filo en la política interna y la política internacional. El capítulo después analiza la teoría de Putnam y cómo se va a poner en práctica en la investigación para probar la hipótesis de la investigación. Finalmente, para poder analizar el debate político interno de la RFA, este capítulo escoge tres actores principales y describe el marco institucional en el que se desarrollaba la política de Kohl vis-à-vis el parlamento y la oposición socialdemócrata. Asimismo, se describen los límites de la investigación al hacer una selección de los actores nacionales e internacionales que se van a estudiar en el periodo de análisis de la tesis (noviembre 1989-octubre 1990).

El capítulo 2 analiza el debate político interno en la RFA sobre la reunificación. Después de analizar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1987, las cuales determinaron la composición del gobierno que estaba en el poder entre el 9 de noviembre de 1989 y el 3 de octubre de 1990, el capítulo se concentra en seguir la evolución de las posiciones del canciller Helmut Kohl y la oposición socialdemócrata al respecto de la reunificación conforme cambiaban las opciones políticas de la RFA. Entre noviembre y marzo, el capítulo se concentra en la estrategia de Kohl de definir los términos del debate sobre la reunificación, y a partir de marzo de 1990, el capítulo argumenta que es imposible seguir hablando de un debate político "interno" en la RFA sin tomar en cuenta los eventos de la RDA de esa misma época. Dado que la RDA comenzaba a colapsarse de manera acelerada, la interacción del canciller y de su mayoría del Bundestag en los asuntos internos de la RDA se convierte prácticamente en un asunto interno de la RFA, sobre todo después de las elecciones del 18 de marzo que otorgan la mayoría a la coalición apoyada por el CDU/CSU, cuyo objetivo era reunificar Alemania. Posteriormente, el capítulo analiza en dos etapas las negociaciones de

unificación y el papel de los tres partidos principales de la RFA en esas negociaciones tanto en el *Bundestag* de la RFA como en el *Volkskammer* de la RDA: primero se analizan las negociaciones económicas y luego las negociaciones políticas.

En el capítulo 3 se analizan las negociaciones internacionales sobre la reunificación durante el mismo periodo analizado por el capítulo 2. El enfoque principal de este capítulo son las relaciones germano-soviéticas no sólo por la hipótesis de la investigación, sino también por que eran las negociaciones más importantes para lograr la reunificación. Sin embargo, también se toman en cuenta las posiciones de las cuatro potencias aliadas que dividieron a Alemania en 1945, sobre todo durante el periodo de la caída del muro –cuando prevalecía el caos, la incertidumbre y el temor en la comunidad internacional sobre este tema- y durante julio-septiembre de 1990, cuando se llevaron a cabo las negociaciones de 2+4 bajo un entendido de que la reunificación era inevitable. La RDA es considerada como un actor internacional especialmente en el periodo de noviembre-marzo, pues, como se explicó arriba, después de las elecciones de la RDA del 18 de marzo de 1990, es difícil entender a la RDA como un país extranjero o desligado de la RFA. Finalmente, en este capítulo también se examinará la situación jurídica internacional de Alemania entre 1989 y 1990, pues la dimensión legal de los derechos que Estados Unidos, Francia, Inglaterra y la Unión Soviética tenían entre la RDA y la RFA fue una parte importante de las negociaciones; asimismo, las obligaciones legales de la comunidad europea con la RFA también jugaron un papel importante, aunque menor.

El capítulo 4 analiza los resultados de la negociación para determinar si hubo sinergia entre la RFA y la URSS durante las negociaciones sobre la reunificación. El argumento de este capítulo es que a pesar de que no hay una relación interactiva entre

el debate político interno en la RFA y las negociaciones internacionales entre la RFA y la URSS en los primeros meses de las negociaciones (noviembre 1989-julio 1990), se observa que sí hay sinergia entre la URSS y la RFA entre julio y septiembre, cuando se comenzaron a negociar los créditos entre ambos países. Es interesante ver cómo en este periodo Helmut Kohl pretendía crear sinergia con Mikhail Gorbachev al negociar la retirada de las tropas soviéticas de la RDA a cambio de que la RFA pagara el desplazamiento de las tropas. Gorbachev buscaba asimismo obtener créditos financieros de la RFA para inyectar capital extranjero a la economía soviética y ablandar el costo político de la *glasnost* y la *perestroika* con un aterrizaje económico más suave. Con estas estrategias, Gorbachev y Kohl pretendían aprovechar la coyuntura de la inestabilidad de la RDA para sacar el mayor provecho posible tanto a nivel internacional como a nivel interno: Gorbachev quería ofrecer concesiones unilaterales para aumentar su capital político y aparecer como un estadista pacífico y a la vez controlar a la oposición en casa que se oponía a las reformas económicas y políticas; Kohl pretendía otorgar créditos a la URSS para amarrar la reunificación a nivel internacional y aumentar su popularidad en la política interna.

Los hallazgos de la tesis refutan la hipótesis de la investigación, pues sí se encontró sinergia en las negociaciones internas de la RFA y sus negociaciones internacionales de reunificación con la URSS, al menos durante el último periodo de las negociaciones 2+4. Sin embargo, la sinergia sólo se manifestó en un periodo breve de tiempo, y durante el resto del periodo analizado en la investigación, es más apropiado hablar de una negociación a dos niveles pero entre dos negociaciones con una lógica propia que se afectaban mutuamente pero que no interactuaban entre sí.

Una de las conclusiones de esta tesis es que para entender las negociaciones sobre la reunificación con base en un juego de dos niveles es necesario ir más allá de las estrategias alemanas e incluir las estrategias de otros negociadores por medio de un análisis que integre las limitaciones impuestas a los actores a nivel internacional, así como los niveles internos de otros países involucrados, como la Unión Soviética y la República Democrática Alemana. Otros trabajos sobre el tema podrían seguir esta línea de investigación para enriquecer los estudios sobre la reunificación alemana.

Capítulo 1: Marco teórico

Introducción

Al final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y la Unión Soviética vencieron a Alemania y dividieron su territorio en varias zonas de ocupación que eventualmente se convirtieron en dos estados alemanes diferentes: las zonas americana, inglesa y francesa formaron un estado federal democrático con una economía capitalista llamado la República Federal de Alemania⁴ y la zona soviética formó un estado centralizado socialista con una economía planificada llamado la República Democrática Alemana.⁵ Berlín se convirtió en una zona internacional de ocupación militar sin un estatuto jurídico internacional, y el antiguo Reich alemán cedió partes de su territorio a la Unión Soviética y a Polonia. La RFA se integró a las instituciones y alianzas militares de occidente: la Organización del Tratado de Atlántico Norte, la Comunidad Europea de Carbón y Acero, y la Comunidad Económica Europea. La RDA se integró al Pacto de Varsovia y se constituyó como un estado satélite del Kremlin. El régimen nacionalsocialista que pretendió crear un Reich que durara mil años había despedazado y dividido a Alemania.

Desde la creación de la RFA, los alemanes occidentales habían previsto la posibilidad de reunificar el país. De hecho, la RFA no adoptó una constitución

⁴ En adelante, RFA.

⁵ En adelante, RDA.

[*Verfassung*], sino una ley fundamental [*Grundgesetz*], no sólo por que al momento de su redacción no era una nación libre y soberana y no podía propiamente llamar constitución a su ley máxima, sino también por que guardaba la esperanza de redactar una constitución nueva cuando se reunificara Alemania. La ley fundamental alemana fue adoptada como un documento provisional mientras seguía en vigor el estatuto de ocupación de los aliados y preveía dos posibilidades para reunificar el país: la redacción de una nueva constitución y su legitimación por medio de una elección general de todos los alemanes (artículo 146) o la reintegración de los territorios de la RDA en el régimen constitucional de la RFA (artículo 23). La reunificación de Alemania no sólo estaba integrada en la concepción de la RFA, sino que también era un objetivo político fundamental de su política exterior y uno de los temas claves del ideario político alemán.

La reunificación siempre estuvo en la agenda política alemana, y todos los gobiernos que ocuparon el poder de la RFA entre 1955 –cuando Alemania se convirtió en una nación libre y soberana- y 1990 –cuando se reunificó Alemania- tuvieron una estrategia para alcanzar este objetivo primordial. Naturalmente, la reunificación no siempre estuvo a la orden del día y no siempre fue un tema popular o de primera importancia, pero sí era una aspiración fundamental del estado alemán y de sus políticos, por lo que tampoco se puede decir que fue un tema secundario de la política alemana. Todos los cancilleres alemanes y sus coaliciones gobernantes desde Konrad Adenauer hasta Helmut Kohl implementaron diversas estrategias para negociar la reunificación de los dos estados alemanes. Durante 45 años, los gobiernos alemanes intentaron reunificar Alemania por medio de diversas estrategias, pero sólo uno lo logró.

Entre el 9 de noviembre de 1989 que cayó el muro de Berlín y el 3 de octubre que entró en vigor el tratado de reunificación de Alemania, el gobierno de Helmut Kohl

negoció la reunificación de los dos estados alemanes exitosamente. Las preguntas que surgen sobre este evento político son diversas. ¿Cuál fue el papel del gobierno en las negociaciones? ¿Qué impacto tuvo la estrategia de negociación de Kohl en el resultado? ¿De qué manera se pueden analizar la actuación de su gobierno y sus estrategias de negociación? ¿Cuáles fueron las condiciones óptimas para negociar exitosamente la reunificación? ¿Qué factores limitaban las negociaciones y la actuación del gobierno de Kohl? ¿Cómo explicar los resultados de las negociaciones entre 1989 y 1990? ¿Qué relación había entre la estrategia que Kohl negociaba con el parlamento y las negociaciones con el Kremlin? ¿Se puede hablar de sinergia entre la RFA y la URSS durante estas negociaciones? El objetivo de este capítulo es presentar un marco teórico que permita responder a estas preguntas.

Tema y objetivo de la investigación

El tema principal de esta investigación son las negociaciones internacionales sobre la reunificación de Alemania entre el 9 de noviembre de 1989 y el 3 de octubre de 1990. El objetivo de la tesis es explicar cómo se desarrolló la estrategia de reunificación de la RFA y analizar si hubo sinergia entre la RFA y la URSS durante las negociaciones. Para explicar el desarrollo de las estrategias, es necesario entender el debate político interno donde se diseñaban y negociaban las estrategias de reunificación de la RFA. Para analizar si hubo sinergia entre la RFA y la URSS durante las negociaciones, es necesario entender la política internacional en la que se implementaban las estrategias de la RFA, pues la reunificación tenía que ser negociada con las potencias que habían dividido al Reich alemán en 1945 y con el segundo estado alemán que había nacido al final de la Segunda Guerra Mundial.

La estrategia de reunificación de la RFA era concebida dentro del juego de negociación de la política interna entre los partidos políticos principales –los democristianos, los socialdemócratas y los liberales-, y el gobierno del canciller proponía estrategias de acuerdo a las preferencias de sus bases políticas y de la composición del parlamento. Sin embargo, esas mismas estrategias también eran negociadas e implementadas en el juego de negociación del sistema internacional de estados nación. Por lo tanto, la figura central de la RFA en ambos juegos de negociación era el canciller alemán, quien se “sentaba” en dos mesas de negociación para proponer estrategias de reunificación tomando en cuenta las limitaciones de la política interna alemana y de la política internacional.

Las estrategias para reunificar Alemania, vistas exclusivamente desde el punto de vista de la RFA, pueden ser estilizadas como estrategias que debían ser desarrolladas,

negociadas e implementadas en dos mesas de negociación: la nacional y la internacional. Tanto el sistema internacional de estados-nación como el sistema de partidos de la RFA imponían límites al desarrollo de estas estrategias y a las negociaciones sobre la reunificación. Por lo tanto, había dos juegos de negociación llevándose a cabo al mismo tiempo alrededor del mismo tema. ¿Estos dos juegos de negociación eran juegos separados con una lógica propia que se limitaban y restringían mutuamente? ¿O más bien eran dos juegos de negociación interactivos en los cuales los actores principales desarrollaban una estrategia de reunificación para obtener beneficios en ambas mesas de negociación al mismo tiempo? ¿Si el canciller alemán negociaba con las potencias mundiales y con el Bundestag al mismo tiempo, acaso participaba en dos juegos separados o en un mismo juego en el que utilizaba una estrategia para explotar los beneficios mutuos en la política interna alemana y en la política internacional? ¿Qué enfoque de análisis permitiría estudiar este tema complejo de manera comprensiva?

Enfoque de la investigación

En el fondo, lo que busca esta tesis es explicar las relaciones internacionales de un país, es decir, analizar la actuación internacional de la RFA con respecto a la reunificación y los resultados que obtuvo. Para estudiar este tema, existen varios enfoques que tradicionalmente han sido clasificados de acuerdo a su nivel de análisis. Estos enfoques se pueden resumir con el esquema de Kenneth Waltz que distingue tres niveles de análisis: los enfoques internacionales (o sistémicos) buscan explicar la actuación de un estado con base en la posición de ese estado en el sistema internacional; los enfoques internos buscan explicar el comportamiento de un estado con

base en la sociedad, la cultura y las instituciones políticas de los estados-nación; y los enfoques individuales buscan explicar la actuación de un estado con base en las características personales o psicológicas de sus políticos.⁶ De estos tres niveles de análisis, los primeros dos parecen adaptarse mejor a esta tesis, pues la investigación no pretende hacer un trabajo biográfico o psicológico de la historia diplomática del canciller de la RFA. Entonces, ¿cuál de los otros dos niveles de análisis podría explicar de manera más comprensiva la actuación internacional de la RFA con respecto a la reunificación y los resultados que obtuvo?

El enfoque internacional: ventajas y desventajas

El enfoque internacional tomaría a la RFA como un actor unitario que respondía a incentivos externos. Con este enfoque, el análisis se concentraría en el poder relativo de la RFA con respecto a los demás actores del sistema internacional con los que tenía que negociar la reunificación, es decir, con la Unión Soviética, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y la RDA. Las teorías de relaciones internacionales como el realismo y el neo-realismo serían utilizadas para enfatizar el papel prominente del poder en las relaciones internacionales de la RFA, y los resultados de las estrategias de reunificación de la RFA estarían determinados por las restricciones internacionales y no por los cambios políticos internos. Con este enfoque, los cambios introducidos a las estrategias de reunificación serían explicados como respuestas alemanas a las oportunidades internacionales que se presentaban a cada gobierno. Por ejemplo, el cambio de una estrategia de reunificación moderada y progresiva por medio del plan de diez puntos a

⁶ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959. Ver también J. David Singer, "International Conflict: Three Levels of Analysis", en *World Politics*, 12, abril 1960, pp. 453-461.

mitades de noviembre de 1989 hacia una política de unión monetaria y financiera acelerada en febrero de 1990 sería explicado exclusivamente por el deterioro económico, político y social de la RDA.

A primera vista, el enfoque internacional parece ofrecer una alternativa útil para analizar las estrategias de reunificación del gobierno alemán. Después de todo, la reunificación era un tema esencialmente internacional en el cual intervenían las dos potencias mundiales, dos potencias europeas y un segundo estado alemán. Todos los actores involucrados sabían que la reunificación no sería posible sin un arreglo internacional, y ultimadamente la actuación de la RFA siempre estuvo limitada por lo que la Unión Soviética o los Estados Unidos opinaran sobre los cambios en el status quo. Los factores señalados por las teorías sistémicas y el enfoque internacional son necesarios para un recuento satisfactorio de un asunto internacional como la reunificación.

Sin embargo, este enfoque trata los atributos políticos internos de un estado como un supuesto y no como una variable.⁷ Con este enfoque, la presencia de un gobierno demócratacristiano o socialdemócrata en la RFA en 1989 no hubiera hecho ninguna diferencia en la estrategia de reunificación, pues independientemente de quien ocupara el poder, la RFA sólo estaría respondiendo a los factores internacionales y al poder relativo de los otros estados con los que buscaba negociar la reunificación y no a sus limitaciones políticas internas. En el caso de una democracia parlamentaria como la RFA, este enfoque no sería muy útil para explicar por qué cambiaban las estrategias de reunificación a través del tiempo. Los gobiernos alemanes respondían a un electorado

⁷ Robert O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en Keohane (ed.), Neo-Realism and its Critics, Nueva York, Columbia University Press, 1986, p. 165.

que tenía ciertas preferencias y que tenían distintas posiciones con respecto a la reunificación, y su actuación internacional también dependía de los grupos de apoyo que mantenían a una coalición en el poder.

La identidad de la coalición gobernante en la RFA sí es un factor importante en el caso de las negociaciones de la reunificación, y varios episodios entre 1989 y 1990 lo demuestran. Un primer ejemplo es cuando Helmut Kohl rechazó la oferta de Hans Modrow de reunificar a Alemania a cambio de la neutralización del estado alemán en enero de 1990 por que temía quedar a la merced de la potencia militar soviética. El enfoque internacional podría explicar esta estrategia en términos de la teoría del realismo y del poder relativo de cada actor, pero también es cierto que Kohl rechazó la oferta por que el partido democristiano –quien tenía la mayoría de las dos cámaras del parlamento- hubiera rechazado de entrada esa propuesta y por que el partido socialdemócrata apoyaba la idea de neutralización en ese entonces y Kohl no pretendía implementar el programa de gobierno de la oposición.

Otro ejemplo es cuando los dos partidos principales de la RFA estaban negociando la vía constitucional de acceso del territorio de la RDA para lograr la unificación. La ley básica de la RFA preveía dos maneras posibles de reunificar Alemania: reincorporación de la RDA en la RFA (artículo 23) o renegociación de una constitución entre la RFA y la RDA (artículo 146). Los democristianos defendían la reintegración de los antiguos *Länder* orientales que se habían convertido en la RDA en 1945 a la federación de *Länder* de la RFA. En otras palabras, apoyaban la anexión de la RDA en el régimen jurídico, constitucional y legal de la RFA. Los socialdemócratas, por el contrario, aseguraban que esa solución estilo *fast-track* era la peor opción posible, y que la mejor solución era legitimar un nuevo estado alemán que tomara en cuenta las

experiencias históricas, políticas y sociales de ambos estados alemanes. En otras palabras, apoyaban la idea de crear un nuevo estado alemán al unir a los dos antiguos estados alemanes fundados al final de la Segunda Guerra Mundial. Cada partido defendía una idea contraria, y quien estuviera en el poder decidía la vía constitucional de reunificación. La lógica de las negociaciones 2+4 era que los dos estados alemanes tenían que encontrar la mejor manera de reunificar Alemania y que las potencias que la habían dividido tenían que aceptar la solución. Por lo tanto, la identidad política de la coalición en el poder sí tuvo un impacto considerable en la decisión de incorporar la RDA a la RFA y en el resultado de las negociaciones, y un enfoque internacional no sería capaz de distinguir estas diferencias.

El problema del enfoque internacional es que supone que las unidades de análisis, es decir, los estados, tienen preferencias internas, procesos de toma de decisión y habilidades de extraer apoyos de la sociedad estables y similares. Sin embargo, el caso de la postura de la RFA hacia la reunificación es un caso en el que el estado alemán tuvo preferencias diferentes y apoyos que cambiaban dinámicamente. La base política de Kohl era el CDU/CSU, un partido que tradicionalmente había defendido el reestablecimiento del territorio perdido por Alemania al final de la guerra y que demostraba una clara preferencia por mantener el status quo de la RFA y evitar a toda costa la creación de un nuevo estado alemán como consecuencia de la reunificación. No obstante, el canciller no defendió esa postura abiertamente durante los primeros meses de las negociaciones por que no contaba con un apoyo político general de todos los partidos políticos involucrados en el proceso de reunificación y por que la RDA todavía parecía poder sobrevivir algunos meses más. Esta situación cambió cuando la desintegración de la RDA era evidente y la mayoría de las voces ya se pronunciaban a

favor de la reunificación, y el CDU/CSU creó y apoyó la *Allianz für Deutschland* para las elecciones internas de la RDA con una agenda de reunificación total y acelerada. El enfoque internacional no sería capaz de tomar en cuenta estas diferencias importantes en la política interna alemana que contribuyen a enriquecer las explicaciones sobre las estrategias de reunificación de los gobiernos alemanes.

Al suponer que la política interna es una “caja negra” y que el estado es un actor racional que funge como un mero proceso de intervención en el que los imperativos internacionales se convierten en políticas internas, el enfoque internacional ignora una realidad ineludible de las relaciones internacionales: los actores políticos internos son participantes activos en las negociaciones internacionales y en la definición de políticas exteriores. Estas críticas hacia el enfoque internacional parecerían marcar una clara preferencia hacia la adopción de un enfoque interno para el análisis de esta tesis, pero el problema de la reunificación alemán es mucho más complejo y tampoco puede ser entendido con un enfoque exclusivamente interno, como veremos abajo.

El enfoque interno: ventajas y desventajas

Las estrategias de reunificación del gobierno alemán no pueden ser entendidas sin un recuento de la política interna y de la identidad de la coalición gobernante. El enfoque interno localiza las determinantes de la política exterior y las relaciones internacionales dentro del estado-nación. En claro contraste con el enfoque internacional, este enfoque asegura que el comportamiento de un estado no responde al sistema internacional, sino que más bien el comportamiento de un estado constituye el sistema internacional. Este enfoque tiene sus orígenes en la tradición liberal de Immanuel Kant, John Stuart Mill y Woodrow Wilson, quienes enfatizan que en los sistemas políticos

democráticos, las políticas exteriores e internas están sujetas a discusiones y debates internos.⁸

Un enfoque interno para esta investigación se centraría en los grupos sociales, las elecciones, la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de interés, el aparato administrativo y político del poder ejecutivo, y las instituciones de representación, educación y administrativas que vinculan al estado con la sociedad. En el caso de esta investigación, los actores más importantes tomados en cuenta serían los tres partidos principales de la RFA, la composición de la mayoría gobernante del Bundestag, y la orientación política del canciller. El enfoque interno sería capaz de explicar la relación entre la identidad de la coalición gobernante y la estrategia de reunificación que diseñó e implementó ese gobierno.

Desde este punto de vista se puede explicar por qué una mayoría demócratacristiana tenía una estrategia y una política de reunificación diferente a la de la oposición socialdemócrata. Asimismo, el enfoque interno también puede explicar la dinámica de una negociación interna en la definición de una política de reunificación, pues a pesar de que se trataba de un proceso esencialmente internacional, la política interna también explica el comportamiento de los actores políticos principales. Tomemos como ejemplo la postura de Kohl hacia las fronteras polaco-alemanas. A principios de 1990, el canciller había sido interrogado en algunas ocasiones sobre la política de la RFA hacia las fronteras del futuro estado reunificado alemán con Polonia. Estos cuestionamientos no sólo constituían en sí un acto político provocativo de la oposición

⁸ Andrew Moravcsik, "Liberalism and International Relations Theory", Harvard CFIA Working Paper, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992, en Moravcsik, "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.), Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 6.

socialdemócrata que sabía que el CDU/CSU de Kohl tradicionalmente defendía la restitución de las fronteras del Reich alemán en 1937, ni tampoco constituían sólo un ataque político socialdemócrata para involucrar a Polonia en las discusiones y detener la rápida reunificación que los democristianos defendían. Los cuestionamientos también estaban ligados con las elecciones regionales de Saarland en enero de 1990, y los socialdemócratas lideraban por algunos puntos la campaña electoral y buscaban alienar algunos de los electores más conservadores del CDU/CSU que buscaban que su partido los apoyara para restituir las antiguas fronteras alemanas. Kohl sabía esto mejor que nadie, y por ello se mantenía al margen y no manifestaba una posición clara no sólo para evitar un conflicto internacional, sino también para evitar perder las elecciones regionales internas de Saarland.

Como se puede ver en el ejemplo anterior, este enfoque tiene varias ventajas para explicar el caso de las negociaciones de la reunificación. Sin embargo, al igual que el enfoque internacional, el enfoque interno es incapaz de explicar de manera satisfactoria la actuación de los gobiernos alemanes en sus estrategias de reunificación. Si retomamos el mismo ejemplo del párrafo anterior, es evidente que Kohl no sólo tenía una estrategia ambigua para no alienar a los democristianos conservadores de la RFA, sino que su actuación también respondía a un objetivo más amplio de ampliar sus posibilidades de negociar exitosamente el reacomodo del status quo internacional. Al no manifestar una posición clara sobre las fronteras polacas, Kohl no sólo tenía satisfechos a los democristianos en el debate político interno, sino que también creaba una “concesión” que después podría intercambiar por una reunificación rápida al presentarla como un sacrificio costoso a los demás países involucrados en este aspecto de la negociación (URSS, RDA, Polonia).

En conclusión, ni el enfoque internacional ni el enfoque interno pueden por sí solos responder a las preguntas más elaboradas del tema de las negociaciones de reunificación entre 1989 y 1990. Los factores que ambos enfoques enfatizan parecen ser importantes para entender la actuación de la RFA en este periodo, pero el optar por uno o por otro dejaría de lado una parte igual de importante del problema. Si el objetivo de esta tesis fuera meramente explicar el origen y el diseño de las políticas de reunificación de la RFA, entonces el enfoque interno sería suficiente. Sin embargo, esta investigación busca analizar no sólo las estrategias políticas, sino también las negociaciones en las que se implementaban las mismas.

Por esta razón, las estrategias de reunificación de los gobiernos de la RFA no pueden ser explicadas con una interpretación puramente interna o puramente internacional por que ambos niveles de análisis están vinculados en este tema en particular. Las interpretaciones de segunda imagen de Waltz⁹, que explican los eventos internacionales como la consecuencia de factores internos, y las interpretaciones de la segunda imagen revertida de Gourevitch¹⁰, que explican los eventos internos como la consecuencia de factores internacionales, ofrecen un análisis que sólo toma en cuenta la mitad de la historia. Los factores internacionales, como la caída de la Unión Soviética y las revoluciones del Este de Europa, y los factores internos, como los partidos políticos de la RFA y la composición del Bundestag, no explican por sí solos las estrategias de reunificación alemanas y sus resultados de manera satisfactoria. Las negociaciones sobre la reunificación de Alemania estuvieron inmersas en un contexto internacional,

⁹ Kenneth N. Waltz, Op. cit.

¹⁰ Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", International Organization, 32, 1978, pp. 881-911.

pero también estuvieron íntimamente ligadas con las políticas internas del gobierno de la RFA, que buscaba negociar exitosamente la reunificación.

Una interpretación de segunda imagen en esta investigación no consideraría en su justo peso la importancia de la dimensión internacional en la actuación de la RFA y favorecería una explicación sesgada del papel de los políticos alemanes. De la misma manera, una interpretación de segunda imagen revertida relegaría el papel de los partidos políticos alemanes y sus motivaciones y objetivos al concentrarse demasiado en la alta política de negociación entre Moscú, Bonn y Washington. En el proceso de la reunificación alemana, las políticas internas de varios países determinaban las posiciones de los negociadores principales durante distintas etapas de negociación internacional entre 1989 y 1990. Por ello, las teorías como la de Waltz y de Gourevitch resultan inútiles para explicar las interacciones entre los ámbitos externo e interno en este problema internacional. ¿Cómo vincular estos dos niveles de análisis? ¿Qué modelos que integren ambos niveles de análisis podrían ser útiles para esta investigación?

Hacia una integración de los enfoques interno e internacional

Varios modelos integran los niveles interno e internacional de análisis, pero por lo general, la relación entre los factores internos y externos se reduce a una lista *ad hoc* de “influencias internas” sobre una política exterior o a ejercicios de correlación de los vínculos entre los asuntos internos e internacionales de un estado.¹¹ Karl Deutsch y

¹¹ Rosenau apuntó en una época temprana la necesidad de explorar estos vínculos, pero su propuesta generó poco interés, con la excepción de los estudios de comportamiento durante conflictos. Ver James Rosenau, “Toward the Studies of National-International Linkages”, en Rosenau, Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems, Nueva York, Free Press, 1969.

Ernst Haas trabajaron en el impacto de los partidos políticos y los grupos de interés sobre el proceso de integración regional europeo, pero enfocándose en la evolución de las instituciones supranacionales y no el desarrollo de la política interna o externa, que es lo que busca analizar esta investigación.¹² Joseph Nye y Robert Keohane desarrollaron el enfoque de interdependencia, pero el papel de los factores políticos internos se pierde en este tipo de estudios transnacionales por que se enfocan demasiado en los regímenes internacionales, y lo que busca esta tesis es equilibrar la política interna alemana de reunificación con sus limitaciones internacionales.¹³ Graham Allison señaló el traslape de los juegos burocráticos internos de un país en su política externa, pero no explicó cómo la política interna es afectada a su vez por la política internacional de otros países, por lo que este tipo de estudio proporcionaría un marco incompleto para el análisis que busca esta tesis.¹⁴

Peter Katzenstein y Stephen Krasner sofisticaron el análisis de la relación entre lo interno y lo externo con su enfoque en los factores estructurales.¹⁵ Ambos autores enfatizan la importancia de los actores centrales que toman las decisiones (el estado), los cuales deben preocuparse tanto del ámbito interno como del internacional. Sin embargo, al igual que Deutsch y Haas, Katzenstein y Krasner parecen capturar la

¹² Después del fracaso del proceso de integración europeo durante la década de 1960, el camino señalado por Deutsch y Haas fue abandonado. Ver Karl W. Deutsch *et al.*, Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton, Princeton University Press, 1957, y Ernst B. Haas, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1958.

¹³ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Power and Interdependence, Boston, Little, Brown, 1977.

¹⁴ Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown, 1971.

¹⁵ Peter J. Katzenstein, "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States", en International Organization, 30, 1976, pp. 1-45. Stephen D. Krasner, "United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness", en Peter J. Katzenstein, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison, University of Wisconsin Press, 1978.

esencia del problema de interacción de ambos niveles, pero se enfocan en una variable explicativa que no los lleva a solucionar el dilema. Al intentar determinar la fuerza de cada estado, el análisis entra en un ejercicio incierto y subjetivo de posicionar los países en un continuo de fuerza. Además, al relacionar un estado con su fuerza se deja de lado la identidad de la coalición que lo gobierna, lo cual reduce la discusión a términos apolíticos. De utilizar el enfoque de Katzenstein y Krasner, Alemania sería reducido al “enano político”¹⁶ que fue entre 1955 y 1990 y no se diferenciaría entre la orientación política del gobierno demócratacristiano de Helmut Kohl y la coalición socialdemócrata de Oskar Lafontaine, y esto presenta problemas de análisis como vimos arriba.

Los estudios estructurales de Katzenstein y Krasner demuestran la relación entre lo externo y lo interno, pero no toman en cuenta las instancias donde exista una relación causal recíproca entre ambas esferas o las instancias donde las políticas internas de varios estados se entrelacen en el ámbito internacional, como es el caso del desarrollo de las negociaciones de reunificación. Esta investigación requiere un modelo que vaya más allá de la observación de los factores internos que afectan las relaciones internacionales y viceversa. Asimismo, la tesis necesita evitar la creación de listas *ad hoc* de los factores de influencia de un nivel de análisis a otro, por lo que resulta imperativo considerar una propuesta teórica que integre los ámbitos interno e internacional de manera simultánea y que tome las políticas externa e interna como factores con causalidad recíproca.

Para entender las estrategias de reunificación de los gobiernos de la RFA y sus resultados, es necesario entender que los gobiernos alemanes básicamente estaban

¹⁶ Franz Josef Strauß, *Ministerpräsident* de Baviera entre 1978 y 1988, se refería a Alemania como un enano político y un gigante económico.

tratando de hacer dos cosas a la vez: manipular la política interna y la política internacional de manera simultánea. Las estrategias diplomáticas de la RFA estaban limitadas tanto por lo que otros estados como la URSS, la RDA o los EEUU estaban dispuestos a aceptar, como por lo que el Bundestag y sus grupos de apoyo político estaban dispuestos a ratificar. En este juego delicado de diplomacia de reunificación, la interacción estratégica de los gobiernos alemanes estaba determinada por las reacciones esperadas de otros actores dentro y fuera de la RFA. Desde este punto de vista, los resultados de las negociaciones internacionales dependían de la estrategia que el gobierno alemán o su canciller eligiera para influenciar la política de otro país como la Unión Soviética o la RDA.

Kohl lideraba una coalición en el Bundestag y al mismo tiempo tenía que representar a la RFA en el sistema internacional, por lo que se podría decir que el poder ejecutivo alemán tenía una doble cara, pues estaba obligado a equilibrar las preocupaciones nacionales e internacionales en un proceso diplomático de doble filo en un tema a la vez nacional e internacional: la reunificación. Si tomáramos sólo un enfoque o nivel de análisis, el ejecutivo quedaría como una figura sin discreción ni iniciativa en la negociación de la reunificación. Un modelo interno haría del canciller un actor político pasivo que registra las preferencias internas, suma los grupos políticos de acuerdo a sus intereses y se mueve hacia la dirección que le apuntan las preferencias de esos grupos. De la misma manera, un modelo internacional haría del canciller igualmente un actor pasivo que sólo recibe los dictados e imperativos internacionales y responde con base en los intereses nacionales de un estado unitario.

En un tema complejo como la reunificación, que tenía consecuencias para las esferas internas de varios países y afectaba el sistema internacional al mismo tiempo,

había áreas de autonomía en las cuales el estatus quo podía ser negociado con base en los intereses, las estrategias y las propuestas de los actores involucrados. ¿Qué modelo podría entonces captar la naturaleza dinámica de una negociación internacional, las reacciones de un estado como la RFA hacia los recursos políticos internos y las oportunidades internacionales, y el doble filo de una negociación diplomática nacional e internacional de un tema complejo como la reunificación?

El enfoque de Robert D. Putnam: una teoría sobre las negociaciones internacionales que integra los enfoques interno e internacional

Robert D. Putnam propone un enfoque teórico que resulta útil para los propósitos de esta investigación, pues integra los enfoques interno e internacional para analizar las estrategias de negociación internacional y sus resultados.¹⁷ El autor propone que es inútil preguntarse si los factores internos afectan más que los internacionales, pues la respuesta siempre es “ambos, a veces”. Para Putnam, la pregunta relevante es ¿cuándo y de qué manera afecta la política interna la política exterior y viceversa? El enfoque de este autor es el indicado para esta investigación por tres razones.

Primero, el enfoque de Putnam es una teoría de negociación internacional. La única vía que tenía la RFA para lograr la reunificación era la diplomática, y para alcanzar el objetivo primordial de su política exterior era necesario negociar la reunificación con las potencias que habían dividido al Reich alemán en 1945. En la concepción de las estrategias de reunificación de la RFA siempre estaba presente el hecho de que los gobiernos alemanes tendrían que negociar la reunificación con las potencias mundiales.

¹⁷ Robert D. Putnam, “art. cit.”.

La lógica de las estrategias era una lógica de negociación, por lo cual esta teoría resulta útil.

Segundo, el enfoque de Putnam enfatiza el papel del jefe de estado como actor estratégico central. La teoría de este autor supone que la elección de estrategia del jefe de estado es un elemento importante en las negociaciones internacionales, y éste es el caso en las estrategias de reunificación de los gobiernos alemanes. Como vimos arriba, la orientación política, la iniciativa y la estrategia de los cancilleres de la RFA afectó el diseño y la implementación de las estrategias de reunificación y, por lo tanto, las negociaciones sobre este tema. El enfoque de Putnam no sólo es útil por enfocarse en la figura central del poder ejecutivo, una figura de peso en las estrategias de reunificación de la RFA, sino que también es útil por que permite identificar los factores políticos internos cruciales para negociar exitosamente un tema como la reunificación. De esta manera, este enfoque permite ir más allá de las listas *ad hoc* de factores internos que afectan las estrategias internacionales de un jefe de estado. El enfoque de Putnam es particularmente útil para esta tesis por que permite desarrollar un marco de referencia para identificar las implicaciones de las preferencias estratégicas del canciller de la RFA en el desarrollo, implementación y resultado de una política o iniciativa de reunificación.

Tercero, el enfoque de Putnam tiene la característica innovadora de interpretar la estrategia de un jefe de estado como un cálculo de doble filo de las restricciones y oportunidades tanto en el plano nacional e internacional alrededor de un tema. Esta característica es quizás la más útil de este enfoque para los propósitos de esta investigación por que los cancilleres de la RFA y sus gobiernos estaban conscientes de que las negociaciones internacionales sobre la reunificación podrían no sólo obtener

resultados positivos a nivel internacional, sino que también podrían realinear preferencias, coaliciones y acuerdos a nivel interno. Helmut Kohl, por ejemplo, pasó a la historia como el canciller que reunificó Alemania, pero también logró arrasar las elecciones internas de 1990 y alargar su mandato varios años más cuando era bien sabido que las posibilidades de reelección de Kohl en 1989 eran pocas. De la misma manera, Kohl tenía una estrategia de reunificación acelerada para satisfacer a su partido democristiano y a las bases políticas de la RDA, pero también para marginar a los socialdemócratas y su política de neutralización y de reunificación lenta, alegando que era una opción política inviable y peligrosa. La capacidad del enfoque de Putnam para captar estas interacciones a distintos niveles será de enorme utilidad para analizar las estrategias de reunificación de los gobiernos de la RFA y sus resultados.

Por estas tres características del enfoque de Putnam, su teoría sobre las negociaciones internacionales parece ser la más adecuada para analizar las estrategias de reunificación de los gobiernos de la RFA y sus resultados. A continuación se discutirá la teoría de este modelo a detalle y luego se presentará la manera en que será utilizada en la investigación.

Putnam y la lógica de los juegos a dos niveles: la teoría

Putnam propone interpretar la política de las negociaciones internacionales como un juego de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos internos buscan satisfacer sus intereses y preferencias al presionar al gobierno para que implemente políticas que le favorezcan, y a su vez el gobierno busca construir coaliciones con esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos buscan maximizar su habilidad para satisfacer las presiones internas, minimizando las consecuencias adversas del desarrollo de su

política exterior. Los actores que toman decisiones tanto en la esfera nacional como en la internacional no pueden dejar de lado ninguno de los dos niveles. Los jefes de estado se sientan en dos mesas de negociación: en una, con los partidos políticos, los portavoces de sus ministerios, los representantes de los grupos de interés y los consejeros políticos; en la otra, se sientan con los jefes de estado de otros países. Una decisión que satisfaga a una mesa puede crearle problemas al mandatario en la otra, por lo cual Putnam sugiere analizar de manera simultánea ambos niveles y a todos los actores involucrados.¹⁸

Putnam describe detalladamente cómo se puede estilizar un juego de dos niveles para analizar la relación entre la política interna y la externa: dos negociadores en jefe sin preferencias individuales buscan un acuerdo entre los dos grupos distintos que representan bajo la condición de que todo acuerdo debe ser ratificado por su organización y a su vez debe ser atractivo para su circunscripción, electores o grupo de apoyo.¹⁹ El proceso puede ser entonces desglosado en dos niveles:

1. Nivel I: los negociadores discuten el acuerdo;
2. Nivel II: los negociadores discuten por separado con cada uno de sus grupos de apoyo la ratificación del acuerdo.

¹⁸ Snyder y Diesing encontraron que en la mitad de las crisis que analiza su estudio, los actores de más alto nivel que tomaban las decisiones (*top decision-makers*) no estaban unidos con una posición común en la negociación. Para Putnam, esto representa la importancia de conocer el proceso de negociación interno de un estado para comprender los resultados de las negociaciones internacionales (ver Glenn H. Snyder y Paul Diesing, Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises, Princeton, Princeton University Press, 1977).

¹⁹ Constituency en inglés.

A partir de esta descomposición secuencial, Putnam describe los pormenores de este juego a dos niveles, sus imprecisiones, sus puntos débiles, y los conceptos adicionales que explican su modelo.

La idea clave de Putnam es la de los conjuntos ganadores (*win sets*). Para los grupos de apoyo del nivel II, el conjunto de posibles acuerdos a nivel I que serían ratificados –es decir, que ganarían la aprobación o la mayoría necesaria entre los grupos de apoyo a la hora de ratificar un tratado- se llama el conjunto ganador. Putnam enumera dos conjeturas en las cuales explica por qué los conjuntos ganadores del nivel II son esenciales para entender los acuerdos de nivel I:

1. Entre más grande el conjunto ganador, más probable será obtener un acuerdo en el nivel I, *ceteris paribus*. Para llegar a un acuerdo, es necesario que los conjuntos ganadores de ambos niveles se traslapen, por lo cual, entre más grande sea el conjunto ganador, habrá más probabilidades de obtener un acuerdo a nivel internacional.
2. El tamaño relativo del conjunto ganador de nivel II afectará la distribución de las ganancias conjuntas en el nivel I. Entre más posibilidades de acuerdo tenga un negociador, más podrá ser presionado a tomar una decisión que le favorezca a otro negociador que a su vez tiene un conjunto ganador pequeño que pone en riesgo la totalidad del acuerdo.²⁰

Putnam después enumera tres circunstancias que pueden afectar el tamaño de los conjuntos ganadores:

²⁰ Putnam explica esta situación con el ejemplo siguiente: El negociador con un conjunto ganador pequeño tiene una ventaja de negociación cuando le dice al negociador con un conjunto ganador grande –me encantaría aceptar su propuesta, pero nunca me la aprobarían en el congreso en casa (ver Robert D. Putnam. “art. cit.”).

1. *Preferencias y coaliciones en el nivel II:* Entre menor sea el costo de no llegar a un acuerdo para los constituyentes, menor será el conjunto ganador. En otras palabras ¿qué tan alto es el costo para los grupos del nivel II de mantener el status quo? Este costo refleja la homogeneidad del grupo o grupos constituyentes sobre un tema que será negociado en el nivel I, y los problemas que enfrentan los negociadores con grupos homogéneos en el nivel II son muy diferentes a los problemas que enfrentan los negociadores con grupos heterogéneos en el nivel II. En los grupos heterogéneos se abre la posibilidad de concesiones en distintos temas por medio de un ejercicio de determinación de prioridades (*trade-offs*).
2. *Instituciones del nivel II:* Los procedimientos de ratificación afectan el tamaño del conjunto ganador. La separación de poderes en algunas democracias impone restricciones a las negociaciones en el nivel I, otorga ventajas comparativas de negociación, e impone límites a la cooperación internacional.
3. *Estrategias de los negociadores de nivel I:* El tamaño relativo del conjunto ganador de un negociador es un arma de dos filos: entre más grande sea, menos ventajas tiene a su favor, pero entre más pequeño, menos oportunidades tendrá para concluir exitosamente un tratado internacional.

Finalmente, tres factores adicionales son importantes en el modelo de Putnam de los juegos a dos niveles: la incertidumbre, las reverberaciones, y el papel del negociador en jefe. En el nivel I, existe un problema de asimetría de información sobre la política de nivel II del lado opuesto de la mesa de negociación. Esto crea incertidumbre en la negociación, y cambia la percepción del conjunto ganador de un negociador, lo cual puede ser en ventaja o desventaja de ambos actores. Además, los negociadores

intentan convencer al otro bando de que sus conjuntos ganadores son atractivos, pero delicados (*kinky win-sets*), es decir, lo propuesto por Y será aprobado por X, pero si Y pide un poco más, entonces X ya no podrá aceptarlo.

Esta idea en particular parece complicada en términos abstractos, por lo cual quizás convendría dar un ejemplo de su aplicación en el caso de la historia de la RFA. Para entender la idea de los conjuntos ganadores delicados, tomemos como ejemplo el gobierno de Willy Brandt, quien tenía una oferta interesante para la URSS al ofrecer a Moscú un tratado de paz que reconocía el status quo y establecía relaciones diplomáticas con la RDA. El gobierno de Brandt trata de convencer a la URSS de que su “conjunto ganador” –es decir, los beneficios que podría obtener a partir de la oferta de la RFA- es atractivo, pues ningún gobierno de la RFA había ofrecido el reconocimiento de la RDA hasta entonces. Sin embargo, el gobierno de Brandt también le explica a la URSS que ese conjunto ganador es atractivo pero delicado, pues si Moscú no incluía el reconocimiento de Berlín en el tratado de paz, la oposición demócratacristiana en el Bundestag no aprobaría jamás el tratado de paz. Como muestra este ejemplo, el factor de los conjuntos delicados resulta sumamente útil para analizar las estrategias de reunificación de la RFA, pues la incertidumbre en la negociación hace más complejas las percepciones delicadas de cuánto puede pedir o dar un régimen en una negociación.

Con respecto a las reverberaciones, Putnam establece que la estructura del juego por lo general se toma como dada, pero que los actores involucrados continuamente tratan de cambiar o alterar las reglas del juego para obtener ventajas a su favor. Es por esto que las presiones internacionales “reverberan” en la política interna, lo cual desequilibra la balanza interna y puede a su vez favorecer la negociación internacional. Por último, el papel del negociador en jefe es importante, sobre todo por

que la suposición de que el negociador no tiene preferencias individuales es irreal. El negociador tiene varias motivaciones en juego cuando participa en el nivel I: realzar su posición en el juego del nivel II para obtener más apoyo político, implementar decisiones internas como consecuencia de un acuerdo internacional para evitar los límites y candados del juego político a nivel II, o luchar por su visión de lo que representa el interés nacional en el tablero internacional. Adicionalmente, el negociador tiene un poder de veto en el acuerdo internacional, lo cual impone una restricción al juego en su totalidad. A continuación se analizará cómo se va a utilizar esta teoría para los propósitos de esta investigación.

Putnam y la lógica de los juegos a dos niveles: la práctica

Como vimos arriba, el enfoque de Putnam permite analizar de manera simultánea los niveles interno e internacional de una negociación. Según este modelo, un solo actor (el canciller de la RFA) actúa en dos mesas separadas (en el Bundestag y en el sistema internacional). La lógica de cada mesa y las limitaciones impuestas por cada nivel tienen un impacto en el desarrollo de una estrategia y en su resultado. Por ejemplo, Kohl calculaba el apoyo de su coalición democristiano-liberal y la resistencia de la oposición socialdemócrata para desarrollar su estrategia de reunificación, pero al mismo tiempo calculaba la distensión en el sistema internacional y el interés de la URSS –en ese entonces en medio de una crisis política y económica sin precedentes- de llegar a una solución. El enfoque de Putnam permite analizar el carácter simultáneo de una estrategia diplomática de doble filo, pero el hecho de que dos negociaciones alrededor de un mismo tema se desarrollen en dos niveles distintos al mismo tiempo no significa que ambas estén interactuando y afectándose mutuamente.

Para simplificar esta idea, pensemos en las dos mesas de negociación. La lógica de una mesa puede ser ajena a la lógica de otra mesa, y las piezas que se mueven en una sólo limitan a las piezas que se mueven en la otra. Las dos mesas están separadas, y el canciller corre de una a otra para mover las “piezas” o estrategias según se limite el juego en cada mesa. La relación entre ambas mesas es “secuencial”, pues el empujar una estrategia en una mesa tiene una reacción en la otra mesa y viceversa. Las restricciones de una mesa imponen límites a la otra en un juego de equilibrio parcial. Si la relación entre ambas mesas fuera “simultánea”, entonces las estrategias serían diseñadas tomando en cuenta los límites de ambas mesas para sacar el mayor provecho posible a cada negociación. Las restricciones ya no son un juego de equilibrio parcial entre dos mesas separadas, sino un juego dinámico de creación de posibilidades entre dos mesas unidas por la estrategia del actor principal. Por ejemplo, en el caso descrito en el párrafo anterior, había dos mesas para la política de Kohl: la mesa interna de la RFA en el Bundestag (nivel II) y la mesa internacional de la RFA en las reuniones de Kohl con el Kremlin (nivel I). Las dos mesas negociaban simultáneamente pero, ¿acaso estaban interactuando ambas negociaciones? ¿Cada mesa seguía su propia lógica o había una sola lógica detrás de las dos negociaciones? ¿El canciller de la RFA calculaba las ganancias en ambas mesas y diseñaba su estrategia para explotar al máximo los resultados de ambas negociaciones o sólo implementaba lo que podía de acuerdo a los límites de cada mesa? ¿Había una mesa que definía los parámetros de la discusión de la otra mesa, es decir, pesaba más el nivel internacional en el diseño nacional de las estrategias y sus resultados o viceversa? ¿Los resultados de las estrategias eran secuenciales o eran simultáneos, es decir, interactuaban ambos niveles

de negociación o sólo se restringían mutuamente? ¿Qué relación tiene la interacción de ambas negociaciones en el resultado de una estrategia de negociación?

Estas preguntas son el núcleo de la investigación, y el enfoque de Putnam permitirá contestarlas y desarrollar una hipótesis al respecto. En mi opinión, el modelo de juegos a dos niveles es útil por que permite analizar el carácter simultáneo de una estrategia diplomática de doble filo, pero esto no es lo más interesante del enfoque. La verdadera innovación de esta teoría es el concepto de sinergia, pues con él se puede entender la relación que había entre cada “mesa” de negociación.

Putnam define la sinergia como la vinculación de un tema en el nivel político interno que altera un resultado en la negociación a nivel internacional. En otras palabras, cuando dos países diferentes crean una coalición para explotar los beneficios conjuntos de una negociación internacional que a la vez les favorece en sus respectivas políticas internas, se puede hablar de sinergia en esa negociación. La sinergia ocurre cuando, por ejemplo, los electores de un país –digamos Alemania- se oponen a un cambio propuesto por su gobierno (precios más altos) pero la mayoría de ellos está dispuesta a aceptarlo si se otorga una concesión (más empleos). Alemania entonces negocia con otro país –digamos la URSS- un acuerdo para crear más empleos y logra subir los precios. La sinergia en la negociación permitió que Alemania hiciera un cambio que no hubiera podido implementar sin la ayuda de la URSS, y la URSS a su vez también se benefició del acuerdo con Alemania. La sinergia permite llegar a resultados cooperativos sobre un tema delicado o controversial en la política interna de un país que no puede ser resuelto sin vincularlo con una negociación internacional. Otro ejemplo de sinergia podría hipotéticamente ser el de Kohl. Si la investigación pudiera comprobar que Kohl diseñó su estrategia de reunificación negociando con la URSS y con el Bundestag al

mismo tiempo para que tanto la URSS como la RFA obtuvieran beneficios mutuos del tratado de reunificación firmado con la RDA en 1990, entonces podríamos hablar de sinergia en esa negociación.

Objetivo e hipótesis de la investigación

El objetivo de esta tesis es investigar si hubo sinergia entre la RFA y la URSS durante las negociaciones internacionales de la reunificación entre el 9 de noviembre de 1989 y el 3 de octubre de 1990. La hipótesis de esta investigación es que no hubo sinergia entre la RFA y la URSS durante las negociaciones internacionales de reunificación. El enfoque de Putnam servirá para estructurar la investigación de la siguiente manera: las negociaciones de la reunificación serán divididas en dos niveles, la política interna de la RFA y el sistema internacional. En el capítulo 2, se analizará la política interna de la RFA y cómo este nivel político definió la postura de la RFA durante las negociaciones de la reunificación. Como se explicará abajo, la tesis limitará el análisis de la política interna de la RFA a los actores políticos más importantes durante un periodo determinado de tiempo. Después, en el capítulo 3 se analizarán las negociaciones internacionales de la reunificación tomando en cuenta los actores más importantes, con un énfasis específico en la Unión Soviética y la República Democrática Alemana. Finalmente, en el capítulo 4 se analizará la relación entre ambos niveles de negociación para determinar si hubo sinergia entre la RFA y la URSS utilizando el esquema propuesto por Jack Snyder.²¹

²¹ Este esquema está detallado en el capítulo 4. En breve, Snyder propone analizar los resultados de una negociación internacional y, con base en ese resultado, examinar los vínculos entre los niveles interno e internacional y determinar si hubo sinergia o no entre los negociadores.

Capítulo 2: El debate político interno en la RFA sobre la reunificación, 1989-1990

Introducción

En este capítulo se analizará el debate político interno sobre la reunificación en la RFA entre el 9 de noviembre de 1989 –cuando el muro de Berlín fue derribado- y el 3 de octubre de 1990 –cuando se reunificó Alemania. Los únicos actores tomados en cuenta en este periodo serán el canciller y los partidos. El capítulo analizará cronológicamente el desarrollo del debate político interno sobre la estrategia de reunificación de la RFA, con sus respectivas diferencias entre los actores principales. La primera parte del capítulo analiza el marco institucional de la política interna de la RFA y explica los límites de la investigación en función de los actores tomados en cuenta en la tesis.

Límites de la tesis: los actores analizados en la política interna de la RFA

Para poder analizar las negociaciones sobre la reunificación de Alemania con el modelo de Putnam, es necesario entender el marco institucional de la política interna alemana en el que se definía la postura de la RFA hacia la reunificación. Sin embargo, el sistema político alemán es complejo y sería imposible tomar en cuenta todos los actores involucrados en el diseño de la política exterior y en las negociaciones internacionales. Esta sección presenta el marco institucional en el que se definía la política exterior de la

RFA, sus actores principales, y la postura de cada uno de ellos hacia la reunificación. Esta sección no pretende presentar el sistema político de partidos y de toma de decisiones de la RFA en su totalidad. Aquí sólo se presentarán los actores principales de la política interna de la RFA y las reglas principales que tenían que seguir para definir la política exterior de la RFA.

El poder de decisión internacional en la RFA

La división constitucional de poderes de la RFA otorga a los poderes ejecutivo y legislativo la capacidad de celebrar tratados internacionales. A diferencia de la República de Weimar, que otorgaba el poder de decisión internacional exclusivamente al poder ejecutivo, la RFA se acerca a la tradición norteamericana de hacer del *treaty-making power* una tarea conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo. Carlo Schmid, un socialdemócrata del cuerpo diplomático de la RFA durante muchos años, explica sin embargo que el ejecutivo tiene una primacía sobre el legislativo en cuestión de política exterior:

“El manejo de la política exterior es asunto del régimen, no del parlamento. El parlamento controla al régimen, pero no puede sustituir el trabajo del canciller; sobre todo, el parlamento debe de pedir al canciller información sobre el estado de las negociaciones y de los hechos importantes.”²²

Las discusiones de derecho constitucional de la RFA defienden distintos puntos de vista, como el de Schmid, quien tiene una clara preferencia por el poder ejecutivo, o como el de la mayoría de los estudiosos del derecho de la RFA, quienes defienden la idea de que el poder de decisión internacional es un poder combinado entre el parlamento y el

²² Carlo Schmid, *Erinnerungen*, Bern/München/Wien, Scherz, 1979, p. 475.

gobierno.²³ En efecto, el sistema parlamentario de la RFA no tiene dos ramas del poder divididas como el sistema americano, sino que el régimen es resultado de la mayoría parlamentaria, es decir, el régimen es un brazo extendido del peso de los partidos. En el sistema político de la RFA, el poder que contrarresta al régimen no es el parlamento en sí, sino la oposición del parlamento. Por ello, para entender el debate político interno de la RFA es necesario tomar en cuenta los partidos políticos y la composición de la mayoría del parlamento, el canciller, y su orientación política.

El canciller

A diferencia del *Bundespräsident*, quien está reducido a funciones representativas y cuyo papel en el desarrollo de la política exterior y el debate político interno es mínimo, el *Bundeskanzler* o canciller de la RFA tiene en la práctica las competencias más poderosas e importantes en materia de política exterior y de negociaciones internacionales. El canciller domina el poder de decisión internacional compartido constitucionalmente con el parlamento, y la ley fundamental de la RFA pone a su disposición un equipo poderoso interministerial de la administración pública, el cual le presenta ventajas importantes contra la oposición del parlamento, sobre todo en materia de información y de confidencialidad durante negociaciones internacionales.²⁴

Es interesante notar cómo la *Bundeskanzleramt*, -el ministerio del canciller- ha sufrido varios cambios desde sus orígenes. Esta oficina llevaba las relaciones internacionales de la RFA hasta la creación de un ministerio de relaciones exteriores en

²³ Eberhard Menzel habla de un poder combinado (*kombinierte Gewalt*) y Ernst Friesenhahn habla de una asignación del poder internacional en "la misma mano" del régimen y el parlamento (*zur gesamten Hand zugewiesend Gewalt*).

²⁴ Ver artículos 62-69 de la ley fundamental de la RFA.

1951, y también disponía de las funciones de información de prensa y de noticias (*Bundespresse- und Informationsamt* y *Bundesnachrichtsdienst*), las cuales brindaban un apoyo importante al canciller. Tradicionalmente, este organismo de gobierno ha concentrado un poder considerable en materia de política exterior, y aunque lo haya delegado a otros ministerios que se han ido creando o independizando de su esfera de influencia con el paso del tiempo, el ministerio del canciller participa en todos los comités interministeriales (*interministeriellen Ausschüssen*) que coordinan el gobierno y presentan al canciller las decisiones más importantes para que él tome una decisión.

El ministerio de relaciones exteriores (*Auswärtige Amt*) y su ministro juegan un papel en la política exterior de la RFA, aunque de mucho menor importancia que el canciller. Esta particularidad está ligada al hecho de que este ministerio es heredero de la oficina alemana para las cuestiones de paz (*Deutsche Büro für Friedensfragen*), la cual sólo presentaba material e información internacional al canciller en asuntos de paz internacional y funcionaba como un órgano consultivo del canciller. Entre 1947 y 1951, cuando esta oficina se convirtió en el ministerio de relaciones exteriores, la oficina alemana para las cuestiones de paz no tenía funciones ejecutivas y no era más que un órgano consultivo. Cuando las competencias y funciones internacionales del canciller fueron delegadas parcialmente al ministerio en 1951, la tradición consultiva quedó impresa en este órgano. Las competencias del ministerio de relaciones exteriores se limitan a presentar información internacional al canciller en las sesiones de los comités interministeriales.

Sin embargo, en esta función el ministerio compite con asociaciones civiles, grupos de presión, otros ministerios y hasta con la oficina del canciller, los cuales buscan influenciar su decisión durante las reuniones interministeriales. Por esta razón, el

peso del ministro de relaciones exteriores y de su ministerio ha variado en distintos momentos de la RFA. Por ejemplo, Heinrich von Brentano, ministro de relaciones exteriores de Konrad Adenauer, era un personaje principalmente relegado a la sombra del canciller. La talla política de Adenauer y el hecho de que él mismo había sido canciller y ministro a la vez hasta 1951 le dejaba poco margen a Brentano. Willy Brandt, ministro de relaciones exteriores de Kurt Kiesinger, por el contrario, tenía mucho peso no sólo por sus relaciones privilegiadas con la RDA por su antiguo cargo de alcalde de Berlín, sino también por que era el representante de la mayoría socialdemócrata en el parlamento. En el caso del periodo analizado en la tesis, Hans Dietrich Genscher era un canciller que tenía una influencia considerable en la escena internacional en el momento de las negociaciones sobre la reunificación en 1989, pues en ese entonces llevaba ya quince años como canciller. Sin embargo, la particularidad de Genscher en la política interna de la RFA no era su amplia experiencia como canciller, sino el hecho de que no era un canciller democristiano, sino del partido libre democrático alemán. Esta afiliación política fue clave para las negociaciones políticas internas sobre la reunificación, como se verá en el capítulo 2. Finalmente, es importante matizar el papel del canciller tomando en cuenta que la delegación de algunas decisiones internacionales de la RFA a algunos organismos supranacionales –como el consejo de ministros de la Comunidad Europea- ha ido disminuyendo el papel de este ministerio a lo largo del tiempo.

El Bundestag

La cámara baja del parlamento alemán, el *Bundestag*, tiene pocas posibilidades de interrumpir o detener el curso político del canciller a través de un voto de confianza,

el cual sólo una vez en la historia de la RFA ha derrocado a un canciller (Helmut Schmidt en 1982). El *Bundestag* tiene algunos recursos limitados para interpelar la política exterior de un canciller: puede hacer preguntas verbales y escritas al canciller durante sesiones ordinarias (la famosa hora de preguntas o *Fragestunde*), puede cuestionar el programa de política exterior de un canciller, puede pronunciar mociones de condena, participa en varios comités interministeriales, etc. Sin embargo, tanto la oposición como el partido mayoritario tienen acceso a estos instrumentos, por lo cual el papel del *Bundestag*, a pesar de formar parte de la discusión y el debate sobre la política exterior, no tiene un papel tan importante como el canciller.

Durante las décadas de 1950 y 1970, el *Bundestag* utilizó al máximo los recursos de interpelación para cuestionar la política exterior del canciller. Los socialdemócratas se oponían abiertamente a la política de integración occidental de Adenauer en la década de 1950, pero en el contexto de la aplastante mayoría del partido del canciller en el *Bundestag* durante esa época (incluso mayoría absoluta en 1957), los cuestionamientos socialdemócratas no tenían mayores consecuencias. Cuando fue el turno de los democristianos de estar en la oposición en la década de 1970, utilizaron ampliamente el recurso de cuestionar al canciller: entre diciembre de 1976 y mayo de 1977, la oposición hizo 278 cuestionamientos verbales y 107 escritos al canciller, de los cuales 130 y 68 respectivamente eran directamente sobre política exterior.²⁵ A lo largo del tiempo, el *Bundestag* ha usado más y más estos recursos, hasta el punto de llegar a hacer 20,000 cuestionamientos escritos durante la 11 legislatura (1987-1990). Sin embargo, estos debates no llevaron a modificaciones en política

²⁵ Frank R. Pfetsch, Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1992: Von der Spaltung zur Vereinigung, München, Wilhelm Fink Verlag, 1993, p. 34.

exterior, sino que contribuyeron a definir las posiciones de cada partido en el *Bundestag* hacia un tema en política exterior en común.

El trabajo más importante del *Bundestag* en materia de política exterior está más bien en los comités interministeriales en los que participa. Los dos más importantes son el comité de relaciones exteriores (*Ausschüsse für Auswärtiges*) y el comité de la defensa (*Ausschüsse für Verteidigung*). En estos comités, la oposición trabaja de cerca con la mayoría para definir la información que se le va a presentar en las reuniones interministeriales al canciller, y alrededor de estos comités los partidos principales organizan grupos de trabajo para preparar los debates tanto en las sesiones plenarias del *Bundestag* como en las reuniones de coordinación interministerial con el canciller.

La relevancia del *Bundestag* en las discusiones de política exterior depende de la composición de la mayoría y su proporción contra la oposición. El *Bundestag* tradicionalmente ha jugado un papel más importante en la política interna de la RFA cuando el equilibrio de poder de la mayoría apenas sobrepasa al de la oposición. Esta situación sólo se ha presentado en 1966 y en 1970-1972, que fue cuando el *Bundestag* ha tenido más influencia en la política exterior del canciller por que tiene más posibilidades de ser tomada en cuenta. Cuando Willy Brandt lideraba la mayoría del *Bundestag* por apenas seis votos en 1972, el poder de influencia de los democristianos en la política exterior era enorme. Sin embargo, el papel del *Bundestag* en el desarrollo de la política exterior está más determinado por la relación entre los partidos principales que por sus competencias institucionales. Durante las fases de cooperación de las décadas de 1960 y 1980, el *Bundestag* no recurría a los instrumentos de los que disponía para influenciar la política exterior por que había un

entendimiento sobre la actuación internacional de la RFA. Durante las fases de conflicto en las décadas de 1950 y 1970 sucedía lo contrario, como vimos arriba.

De todas formas, el hecho de tener pocas capacidades concretas de influenciar la política exterior del canciller no significa que el *Bundestag* no haya estado activo en el debate sobre la política exterior de la RFA. Durante algunos periodos “pico”, el debate parlamentario en el *Bundestag* sobre la política exterior fue muy activo: durante la firma del tratado franco-alemán en 1963, durante la implementación de la Ostpolitik de Brandt en 1972, y durante la discusión de las fronteras alemanas con Polonia en 1990. Sin embargo, como vimos arriba, el debate activo no necesariamente cambió el curso de la política exterior, por lo que hay que matizar el papel de este organismo legislativo en las negociaciones internacionales y el diseño de la política exterior.

El Bundesrat

El *Bundesrat* no es una segunda cámara con las mismas atribuciones en política exterior que el *Bundestag*, pues este último tiene la autoridad máxima del poder legislativo en cuestiones de política exterior. Sin embargo, durante los periodos de conflicto durante las décadas de 1950 y 1970, y específicamente alrededor de los temas de aprobación de los tratados para regularizar las relaciones de la RFA con los aliados occidentales y orientales, el *Bundesrat* ha sido utilizado por la oposición como instrumento político para manifestar su desacuerdo con una decisión de política exterior de la mayoría o para retrasar la aprobación de un tratado internacional.

Como el *Bundesrat* tiene que participar y aprobar los tratados que rigen la seguridad, la paz, las relaciones diplomáticas con otros países, los tratados internacionales, y las relaciones con los organismos supranacionales según la ley

fundamental de la RFA, este procedimiento administrativo de revisión y aprobación de una segunda cámara que “estampa” las decisiones del *Bundestag* en ocasiones ha sido utilizada para detener o retrasar una decisión de política exterior del canciller y su mayoría cuando la oposición no está de acuerdo con esa decisión. Los socialdemócratas utilizaron este mecanismo entre 1952 y 1954 y los democristianos entre 1970 y 1973, pero esta función de “corrección” de la política exterior sólo tuvo algunas consecuencias mínimas en la década de 1970, pues retrasó la aprobación del tratado de paz entre la RFA, la URSS, y la RDA. Sin embargo, de cualquier manera la Ostpolitik de Brandt fue implementada y el tratado de paz aprobado. Por lo tanto, el *Bundesrat* se convierte en un actor principal sólo bajo circunstancias especiales de confrontación entre los partidos políticos de la RFA, cuando la oposición recurre al método drástico de tratar de detener una decisión o un tratado cuando no tiene la posibilidad de hacerlo por que no está en el poder. Sin embargo, éste no era el caso durante la época de 1989/1990, por lo cual este actor principal será tomado en cuenta sólo como organismo formal de aprobación dentro del parlamento de la RFA, pero sin entrar en los detalles de su composición, su postura o su papel en la negociación.

Los partidos políticos

En la RFA, las decisiones sobre política exterior tienen que ser apoyadas y sostenidas por el o los partidos de la mayoría del *Bundestag*, los cuales a su vez eligen al canciller, el personaje político más poderoso en materia de política exterior. En este sentido, las posiciones de los partidos sobre un tema en particular tienen una influencia determinante en el diseño de la política exterior, en las negociaciones internacionales y

en la firma y ratificación de los tratados internacionales en la RFA. Institucionalmente, como vimos arriba, el papel del *Bundestag* es menor en cuestiones de política exterior una vez que el canciller está electo y la oposición intenta cambiar esa política. Asimismo, el papel del *Bundesrat* es aún menor y sólo ha sido utilizado como último recurso cuando la oposición no veía otra alternativa para retrasar una decisión de política exterior o la aprobación de un tratado.

Sin embargo, políticamente, la posición de cada partido en un tema de política exterior y la proporción de escaños que ocupa en la mayoría del *Bundestag* determinan las posibilidades de que la política de un canciller sea aprobada o que un tratado sea ratificado. Como explica el modelo de Putnam, los conjuntos ganadores de los cancilleres de la RFA son dinámicos y cambian según la afiliación política del jefe de gobierno y la proporción que sus grupos de apoyo guarden en el parlamento. La única ocasión en que el régimen de gobierno tuvo una mayoría absoluta fue con Adenauer en 1957, por lo cual las coaliciones de partidos y su presencia en el *Bundestag* son determinantes para definir la política exterior. Según Kurt Schumacher, el líder socialdemócrata de la década de 1950, “la decisión sobre la política exterior es a la vez una decisión sobre la política interna”. En la RFA, los tres partidos políticos principales definían la política exterior en 1989/1990: CDU/CSU, SPD, y FDP. A continuación veremos brevemente la postura de cada uno hacia la reunificación. Cabe notar que el objetivo de esta descripción no es explicar detalladamente la visión de cada partido con respecto a la reunificación, sino presentar un marco de referencia para la lectura de la tesis.

La posición de los partidos políticos hacia la reunificación

El CDU/CSU estaba claramente anclado en la preferencia ideológica de aliar a la RFA con las potencias occidentales, por lo cual la reunificación y las relaciones con Europa del Este y la Unión Soviética pasaban a un segundo plano comparado con el objetivo internacional de integrar a la RFA en el sistema político occidental. La posibilidad de obtener la reunificación como consecuencia de la neutralización de la RFA era considerada como irreal, y el CDU/CSU prefería en general confrontarse a la URSS y la RDA que negociar con ellos. Sin embargo, Helmut Kohl optó por continuar con la Ostpolitik de los cancilleres socialdemócratas que le habían antecedido –Willy Brandt y Helmut Schmidt- cuando empezó su mandato en 1982, además de que negoció enérgicamente la reunificación de Alemania en 1989 con la URSS y la RDA, aunque poniendo como condición la orientación occidental de la RFA y su membresía en la OTAN y la CEE.

El SPD tenía un perfil que prefería localizar a la RFA entre los bloques oriental y occidental. De hecho, la integración occidental de la RFA no fue apoyada por el SPD en la década de 1950 por temor a que significara renunciar a la reunificación para siempre, y la política exterior de integración total en el sistema político e ideológico occidental se llevó a cabo a pesar de la clara y contundente oposición del SPD y su líder Kurt Schumacher. Los políticos del SPD estaban a favor de la neutralización, y las iniciativas de paz y de *détente* en la RFA provenían principalmente del SPD. Durante la época de Brandt y Schmidt en la década de 1970, el SPD buscaba corregir la posición de los tres cancilleres democristianos que les habían precedido. De la misma manera, el SPD se oponía a una reunificación acelerada y abogaba por un proceso de reunificación gradual y por etapas, por lo cual entre 1989 y 1990 se encontró en la extraña postura de

querer frenar el paso acelerado del objetivo político que había defendido durante toda su existencia.

Finalmente, el FDP, como tercer partido en un sistema político que entre 1955 y 1990 estuvo principalmente jugando la carta de un partido de minoría que podía llegar al poder según le convinieran las coaliciones, tuvo distintas posiciones con respecto a la reunificación. Por lo general, su postura se definía en los extremos del espectro político (comparado con el CDU/CSU y el SPD) para marcar una clara diferencia y formar coalición con la mayoría del *Bundestag*. Así, el FDP defendió el proyecto de construir un estado nacional en la década de 1950, mientras que entre las décadas de 1950 y 1960 buscaba una política de *disengagement*, para después manifestarse en contra de las potencias orientales en la década de 1960 y finalmente apoyar la Ostpolitik de Brandt en la década de 1970. En 1989/1990, el FDP favorecía la reunificación rápida a través del artículo 23 de la ley básica como la mayoría demócratacristiana con la cual formaba un gobierno, aunque los liberales manifestaban algunas diferencias con el CDU/CSU sobre el futuro del ejército alemán y de la participación militar alemana después de la reunificación.

Actores adicionales de la política interna de la RFA que participan en el debate interno sobre la política exterior

Las negociaciones políticas internas en la RFA son complicadas, sobre todo si tomamos en cuenta la naturaleza del sistema parlamentario alemán y la manera en que dicho sistema lleva a cabo un proceso de coordinación inter-ministerial por medio de un equipo de ministros que negocian acuerdos bajo un gabinete con múltiples jurisdicciones

y con competencias y atribuciones horizontales y compartidas.²⁶ Putnam propone tomar en cuenta partidos políticos, portavoces de ministerios, representantes de los grupos de interés, consejeros políticos, etc. En el caso del sistema político de la RFA, muchos actores adicionales participan en el debate político interno sobre la política exterior. Los siguientes actores también han sido parte del diseño y el debate político sobre la política exterior: los grupos sociales autónomos o dependientes de organizaciones estatales (p.e. las uniones de abogados), las organizaciones políticas (p.e. una comisión política internacional), los grupos de presión, las iglesias evangelista, luterana y católica, las organizaciones económicas (p.e. bancos, firmas, talleres, organizaciones de comercio internacional, etc.), las organizaciones culturales (p.e. el Goethe Institut, una organización jurídicamente independiente del gobierno pero con un impacto considerable de la imagen de la RFA en el mundo), la opinión pública, los medios de comunicación, etc.

Esta tesis analiza detalladamente las negociaciones económicas internacionales entre la RFA y la RDA (capítulo 2) y la RFA y la URSS (capítulo 4) pero no privilegia el papel de los banqueros alemanes en las negociaciones. La razón es sencilla: el actor más importante en cuestiones económicas y financieras en las negociaciones de la

²⁶ Thurner y Linhart entran en detalle y operacionalizan la propuesta de Putnam con un modelo de análisis complejo de los sistemas parlamentarios de los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo, los autores cuentan con una pieza clave de información privilegiada para analizar la negociación del tratado de Maastricht: antes de las negociaciones, los gabinetes de cada país miembro tuvieron que codificar sus preferencias en unas formas que determinaban prioridades y preferencias en todos los puntos que se iban a negociar. Los autores utilizan los resultados numéricos de estos cuestionarios con las posiciones de cada país y llevan a cabo un estudio estadístico para comprobar las dos conjeturas de Putnam. Resulta interesante ver cómo a la hora de tomar en cuenta en sumo detalle ambos niveles en el análisis de una negociación, las suposiciones del tamaño del conjunto ganador y el éxito de negociaciones de Putnam resultan erróneas, al menos en el caso de este tratado en 1996 (ver Paul W. Thurner y Eric Linhart, "EU Intergovernmental Conferences and Domestic Politics: An Empirical Application of the Putnam Conjectures", Arbeitspapiere, Mannheim Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2004, 77pp.).

reunificación de Alemania en 1989-1990 era el canciller Kohl y no los banqueros. El papel de los banqueros es en realidad secundario, y las negociaciones económicas siempre comenzaban después de las negociaciones políticas, como veremos a lo largo de esta investigación. Como la reunificación estaba íntimamente ligada con cuestiones de seguridad internacional entre los dos bloques, el papel de los políticos en cuestiones económicas siempre fue primordial en estas negociaciones, es decir, el marco de negociación era político más que económico.

Sin duda alguna, los bancos y los banqueros son importantes en la negociación, pero esta tesis argumenta que lo son sólo como proveedores de créditos y no como actores en la negociación. Las relaciones entre los bancos y el canciller en esa época parecen indicar que había un buen entendimiento entre la clase política y financiera de la RFA en 1989-1990, pues Kohl pudo disponer del dinero que ofrecía a Gorbachev en todo momento. Los banqueros recibían órdenes del canciller, pero es importante subrayar que el principal banco afectado fue el Bundesbank y no los bancos privados (Dresdnerbank, Deutschebank, etc.). Constitucionalmente, el presidente del Bundesbank es nombrado canciller y recibe órdenes del mismo, lo cual refuerza el argumento de esta tesis de concentrarse en el canciller. Finalmente, los bancos privados estaban listos y dispuestos a proponer servicios crediticios a la URSS y lo hicieron hacia el final de las negociaciones una vez que los temas difíciles de seguridad y política ya habían sido casi resueltos. Sin embargo, los créditos privados se concentraban en aspectos políticamente menos valiosos (p.e. tecnología o industria), mientras que el Bundesbank apoyaba la reforma económica de Gorbachev y el pago de la deuda externa soviética. En conclusión, los límites de esta tesis obligan a tomar en cuenta sólo al canciller, el

parlamento y los tres partidos políticos para el análisis de la investigación, los actores políticos más importantes en el debate político interno de la RFA, aunque no los únicos.

Límites de la tesis: los actores analizados en las negociaciones internacionales de la reunificación

Para las negociaciones internacionales, se tomarán en cuenta principalmente la Unión Soviética y la República Democrática Alemana, aunque técnicamente es imposible ignorar a Estados Unidos, Francia e Inglaterra, quienes como potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial tenían que ratificar cualquier cambio al estatuto jurídico internacional de Alemania. La URSS toma un papel prominente en esta parte de la tesis, pues conforme la RFA fue adquiriendo más independencia en su actuación internacional, el papel de Francia, Inglaterra, y eventualmente Estados Unidos se fue desdibujando mientras se cerraban las pláticas entre Bonn y Moscú. Incluso el papel de Estados Unidos en estas negociaciones es reducido principalmente por que George Bush y James Baker estaban totalmente a favor de la reunificación y pensaban que los alemanes tenían que ponerse de acuerdo antes de que ellos aprobaran el acuerdo. La URSS también toma un papel prominente por que la RDA estaba en una crisis política existencial y los principales actores políticos del antiguo régimen del SED perdieron su legitimidad entre el 9 de noviembre de 1989 que cayó el muro y el 18 de marzo de 1990 que se celebraron las primeras elecciones libres en la RDA. Naturalmente, durante las negociaciones de 2+4 en 1990, es imposible ignorar la posición americana, francesa e inglesa, pero también es imposible ponerlos al mismo nivel que la negociación germano-soviética. Finalmente, como se ha explicado en este capítulo, las negociaciones serán analizadas desde el punto de vista de la RFA, por lo

cual el debate político interno de estos actores internacionales no será analizado en esta tesis.

Elecciones de 1987

La composición del gobierno que negoció la reunificación entre 1989 y 1990 tiene su origen en las elecciones de la 11 legislatura del *Bundestag*, celebradas en 1987. En estas elecciones el CDU/CSU perdió algunos escaños del *Bundestag*, pero principalmente hacia el partido libre democrático, con el cual mantenía una coalición en el gobierno. Las elecciones confirmaron el mandato de Helmut Kohl (CDU/CSU) como canciller en el poder y de Hans Dietrich Genscher (FDP) como ministro de relaciones exteriores, así como la presidencia del *Bundestag* de un miembro del CDU.²⁷ La oposición estaba compuesta por los socialdemócratas y los verdes con una proporción mucho menor a la coalición gobernante, lo cual tuvo un impacto considerable en las discusiones sobre las negociaciones sobre la reunificación, como veremos abajo. Los resultados de estas elecciones están descritos en la siguiente tabla:

²⁷ Rita Süßmuth fue la presidenta durante las negociaciones entre 1989 y 1990, aunque el presidente electo en 1987 era otro miembro del CDU.

Tabla 2.1. Resultados de las elecciones legislativas de la RFA en 1987²⁸

Partido	Votos en la lista del partido	Porcentaje de votos (cambio)		Total de escaños (cambio)		Porcentaje de escaños
Unión Democrática Cristiana (CDU)	13,045,745	34.4%	-3.7%	174	-17	35.0%
Unión Social Cristiana (CSU)	3,715,827	9.8%	-0.8%	49	-4	9.9%
Partido Libre Democrático (FDP)	3,440,911	9.1%	+2.2%	46	+12	9.3%
Partido Social Democrático (SPD)	14,025,763	37.0%	-1.2%	186	-7	37.4%
Partido Verde	3,126,256	8.3%	+2.7%	42	+15	8.5%
Otros	512,817	1.3%		0		0.0%
Total	37,867,319	100.0%		497	-1	100.0%

Fuente: <http://electionresources.org/de/bundestag.php?election=1987>, página visitada el 18.05.2005.

En el periodo de 1989-1990, Richard von Weizsäcker (CDU) era el *Bundespräsident*, lo cual resume la clara mayoría del CDU/CSU en la política interna de la RFA durante las negociaciones de reunificación. Como vimos arriba, los democristianos tenían en el primer lugar de su agenda internacional la orientación occidental de la RFA, por lo cual el tema de la pertenencia de la Alemania reunificada en la OTAN y la CE fue de primera importancia en el debate político interno de reunificación. Los socialdemócratas, quienes abogaban por una integración lenta de los dos estados alemanes siguiendo la fórmula tradicional de la Ostpolitik de Willy Brandt (SDP) de “dos estados, una nación” (*Zwei Staaten eine Nation*) y de “cambio a través del acercamiento” (*Wandel durch Annäherung*), tenían pocas posibilidades de influenciar la preferencia democristiano de reunificar Alemania utilizando el *fast-track* y

²⁸ El cambio de porcentaje de votos en la tercera columna se refiere a la diferencia entre las elecciones del 25 de enero de 1987 y las del 6 de marzo de 1983.

aprovechando la oportunidad histórica de la caída del muro de Berlín y de las concesiones soviéticas por la débil composición de su coalición y las reglas institucionales que vimos en el capítulo anterior.

Finalmente, la afiliación política del ministro de relaciones exteriores también influyó en el debate político sobre la reunificación, pues Genscher estaba convencido que la URSS no aceptaría jamás la pertenencia de la RFA en la OTAN y por lo tanto abogaba por estructuras de cooperación internacional en materias de seguridad, lo cual lo enfrentaba con Kohl. Como vimos arriba, las posiciones de cada político hacia la reunificación estaban influenciadas por el ideario político tradicional de sus partidos. En este capítulo veremos cómo reaccionó cada grupo político a la caída del muro de Berlín, aunque el énfasis principal estará en el canciller y su partido más que en la oposición en el Bundestag, pues, como se ha argumentado arriba, la composición de la mayoría parlamentaria y las reglas institucionales de la política exterior de la RFA dejaban pocas opciones a la oposición de influenciar la política exterior.

9 de noviembre de 1989

Helmut Kohl estaba en visita oficial en Varsovia la noche del 9 de noviembre de 1989 cuando se enteró que el muro había sido derribado. Inmediatamente después, el canciller tomó un avión de regreso a la RFA para preparar su estrategia. La mañana del 10 de noviembre, Kohl pronunció dos discursos en Berlín y en Bonn habló por teléfono con Margaret Thatcher, la primer ministro británica, George Bush, el presidente norteamericano, François Mitterrand, el presidente francés, y Egon Krenz, el primer ministro de la RDA, quien le habló a Kohl en términos vagos de la necesidad de una “política de renovación” (*Politik der Erneuerung*). Sin embargo, la llamada clave era a

mediodía, con Mikhail Gorbachev, el presidente del Partido Comunista de la Unión Soviética. Después de hablar con los actores internacionales más importantes y de escuchar sus posiciones al respecto, el 11 de noviembre de 1989 Kohl salió a dar una conferencia de prensa nacional y comienza lo que Horst Teltschik –su asistente personal en la oficina de la cancillería- bautizaría como la estrategia de la “idea clara y única” (*der eine, klare Gedanke*).²⁹

Esta estrategia consistía en convertir al canciller en el actor político más importante en la negociación de la reunificación para determinar los términos de la discusión interna e internacional. Como vimos en la descripción del marco institucional de la política exterior de la RFA, el canciller tiene facultades privilegiadas para dominar la política exterior, más aún cuando controla la mayoría del *Bundestag* por una amplia mayoría, como era el caso de Kohl en 1989. Por lo tanto, el reto de esta estrategia no estaba precisamente en convertir al canciller en el actor político más importante en la negociación política interna de la reunificación, sino también en definir los términos del debate para favorecer las preferencias políticas del canciller y su partido a nivel interno e internacional. La estrategia se llamaba *der eine, klare Gedanke* por que Kohl quería pasar un mensaje único, claro, y directo a la RFA, la RDA y la comunidad internacional: los alemanes quieren la unidad y nada más que la unidad (*die Deutschen wollen die Einheit und nichts als die Einheit*).

La claridad y la concisión eran parte de la estrategia política de Kohl, y ambas quedaron impresas en el plan de diez puntos que el canciller presentó al *Bundestag* el 28 de noviembre de 1989 (*Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung*

²⁹ Horst Teltschik, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Berlín, Siedler, 1991, en Hanns-Josef Ortheil, “Die Dramaturgie der Wiedervereinigung”, en *Merkur*, 46 (Heft 6), junio 1992, p. 481.

Deutschlands und Europas). En ese discurso, Kohl presentó de manera ingeniosa la posibilidad de una reunificación y de una confederación de dos estados al mismo tiempo. La ambigüedad del canciller no era producto de un error, sino más bien de un cálculo político para mantener las posibilidades de ambas situaciones abiertas según se desarrollara no sólo el debate político interno, sino también el debate político internacional. En sus propias palabras: “Nadie sabe cómo se vería Alemania reunificada. Pero estoy seguro que la unidad vendrá si la nación alemana lo pide.”³⁰

El discurso en el cual Kohl presentó los diez puntos mostraba el objetivo político del canciller de sobrepasar la división alemana, aunque dejaba las vías abiertas para distintas soluciones que todos los actores involucrados debían de aprobar. La visión de Kohl era que 1989 representaba “una nueva fase de la política alemana” en la cual “los valientes llamados a la libertad de los ciudadanos de la RDA debían de ser respetados y tomados en cuenta para eliminar la división de Europa y, por consiguiente, de la patria alemana.”³¹ El plan de Kohl mostró también la firme creencia del régimen alemán de que tanto la orientación occidental de la antigua *Westpolitik* de Adenauer como la orientación oriental de la *Ostpolitik* de Brandt habían contribuido a que se abriera “un nuevo capítulo en la historia europea”³² sin tener que recurrir a un *Sonderweg*, a una *Schaukelpolitik*, o a un Rapallo.

³⁰ Gale Stokes, *The Walls Came Tumbling Down*, p. 182.

³¹ Helmut Kohl, “Zehn-Punkte-Program zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas, Bonn, 28. November 1989”, en *Reden und Erklärungen zur Deutschlandpolitik*, Bonn, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1990, pp. 112-115. El discurso original de Kohl también se encuentra en European Navigator, un sitio de internet cuyo objetivo es archivar la historia de Europa. Véase <http://www.ena.lu/mce.cfm>. El discurso también está disponible en francés, aunque no en inglés. Página visitada el 29 de junio de 2005.

³² Loc. cit.

Kohl presentó al Bundestag lo que su régimen demócratacristiano creía que eran las etapas que la RFA tenía que seguir para poder alcanzar la unidad alemana en diez puntos breves que insistían en la cooperación y la autodeterminación de los pueblos principalmente. El plan también tenía un lado práctico: los primeros tres puntos se ocupaban de la ayuda humanitaria, la cooperación económica, y la necesidad de llamar a elecciones libres lo antes posible respectivamente. Los siguientes tres puntos se referían a las instituciones: en tres párrafos Kohl presentó cómo la RFA y la RDA debían de establecer instituciones comunes (punto 4) para crear estructuras confederadas entre los dos estados (punto 5) que se inscribieran en un marco más amplio de la arquitectura de la comunidad europea (punto 6). Los cuatro puntos restantes hablaban de la necesidad de integrar a la RDA en el mercado común europeo (punto 7), de continuar la cooperación paneuropea en cuestiones de derechos humanos (punto 8) y de desarmamiento (punto 9), y la unificación (punto 10). En este último punto, Kohl defendía la reunificación, pero aclaraba que la reunificación significaba “recobrar la unidad del estado alemán”, y no la incorporación de la RDA en la RFA.

El plan era moderado, pero atractivo para varias bases políticas. Para los demócratacristianos, quienes tradicionalmente favorecían la reunificación de los territorios que consideraban injustamente perdidos en 1945 el plan era atractivo, y para los socialdemócratas, quienes preferían un acercamiento gradual de los dos estados alemanes para lograr la reunificación, también. Además, el plan era atractivo para los alemanes orientales que pedían la unificación en sus demostraciones populares, los cuales, de reunificarse Alemania, se convertirían en posibles electores.

La estrategia inicial de Kohl contrasta con la de la oposición socialdemócrata, la cual se perdía en los matices de sus posiciones tradicionales frente a un escenario

internacional en constante evolución. A diferencia de Kohl, Walter Momper (SPD), el alcalde de Berlín y presidente del partido socialdemócrata en 1989, quien estuvo presente en los eventos de la caída del muro incluso antes que el canciller, no capitalizó políticamente su oportunidad histórica el 10 de noviembre en un discurso frente a las masas berlinesas deseosas de escuchar la palabra del momento: reunificación. Momper habló más bien sobre la importancia de la “cultura democrática” (*demokratischer Kultur*), y de “reencuentros” (*Wiedersehen*), más no de “reunificación” (*Wiedervereinigung*). El alcalde se refería a los alemanes orientales como el “pueblo de la RDA” (*Volk der DDR*) o “huéspedes” (*Gästen*) y no como paisanos (*Landsleuten*). La estrategia cautelosa de los socialdemócratas contrastaba con la estrategia dinámica, linear, y clara de los democristianos, quienes no cesaban de hablar de la unidad y de la necesidad de aprovechar una oportunidad histórica. La estrategia de Momper contrastaba también con la de Willy Brandt, su antecesor socialdemócrata de antaño que capitalizó su apoyo a los ciudadanos de la RDA para pasar de alcalde de Berlín a presidente del SPD, luego a ministro de relaciones exteriores, y finalmente a canciller de la RFA.

La oposición en la RFA no jugó realmente un papel de contrincante y de cuestionamiento en las primeras etapas del periodo de reunificación entre noviembre de 1989 y marzo de 1990, cuando las elecciones libres de la RDA dieron un claro mandato de reunificación al régimen de Lothar de Maizière. Los críticos principales del papel de la oposición en esa etapa aseguran que los socialdemócratas jugaron un papel de mero observador y de amplificador de las demandas de los ciudadanos de la RDA, pero que no fueron capaces de proponer una estrategia propia, como lo hizo Kohl. De hecho, las críticas al plan de diez puntos de Kohl no venían desde adentro de la RFA, sino más bien de las otras potencias internacionales, como veremos en el siguiente capítulo.

Hanns Josef Orteil asegura que la estrategia de Kohl puede ser resumida como una estrategia de dos vectores ligados al pasado y el presente de la RFA.³³ El canciller buscaba tomar la iniciativa en el debate político interno para sentar los límites del debate y las negociaciones basándose en dos posturas o vectores: el pasado de la RFA está ligado a la OTAN y la CE, y el presente de la RDA es el colapso y el caos, pues toda Europa del Este está resquebrajándose. Según esta estrategia, la OTAN y la CE eran los factores que sostenían el proceso de reunificación y el colapso económico y las migraciones masivas de los ciudadanos de la RDA hacia la RFA eran los factores que permitían el proceso de reunificación. Entre esos dos vectores del pasado y el presente, estaba una fuerza tan poderosa que ni siquiera Gorbachev podría detener: la historia.

Kohl empezó a valerse del concepto de la historia para modificar el debate sobre la reunificación: como la “historia” fluía hacia la reunificación, y los ciudadanos de la RDA lo demandaban, no había manera de detener el proceso, y quien pretendiera hacerlo estaba condenado a fracasar. De esta manera, el canciller pretendía mostrarse como un medio pasivo e imparcial capaz de satisfacer la necesidad histórica de reunificar Alemania. Con estos términos se polarizaba el debate tanto en la RFA como en la RDA, pues quien se mostrara contra la reunificación parecía mostrarse contra el deseo de un pueblo entero de encontrar su cita con el destino. La oposición socialdemócrata de la RFA se mostraba tibia ante las propuestas aceleradas y precipitadas del gobierno de Kohl, pero, como vimos arriba, tampoco proponía alternativas. Como no estaba ni a favor ni en contra, era difícil cambiar el curso de la estrategia del canciller, quien preparaba el debate interno en términos de un evento

³³ Op. cit., pp. 484-485.

histórico que los “políticos” tenían que ratificar para después pasarlo al debate y las negociaciones internacionales.

Kohl comenzó a implementar esta estrategia desde diciembre de 1989. En el discurso que pronunció frente a las ruinas de la Frauenkirche de Dresden, el canciller mencionó por primera vez a los alemanes orientales que los alemanes de la RFA y la RDA “pertenece[n] juntos, pues somos un pueblo” (*Wir sind ein Volk, wir gehören zusammen*). El público enloqueció, y comenzaron los cantos unísonos de “*Deutschland, Deutschland!*”, “*Helmut, Helmut!*”, y “*Wir sind ein Volk*”. La estrategia de Kohl era sencilla pero efectiva: el pueblo alemán quiere la unificación, por lo tanto el pueblo alemán determina el ritmo de la unificación, no los políticos. Esta estrategia tuvo varias consecuencias a nivel interno e internacional. En este capítulo se analizarán las primeras, y en el siguiente las segundas.

Implosión de la RDA: las fronteras de la política interna de la RFA se desdibujan

Resulta imposible seguir hablando del debate político interno de la RFA a principios de 1990 sin tomar en cuenta el desarrollo de los eventos políticos de la RDA. En la medida en que se intensificaban las demandas de los ciudadanos de la RDA de elevar su nivel de vida y de reunificar Alemania, se fueron acelerando los planes de unificación de los políticos en ambos estados alemanes.³⁴ Por lo tanto, a pesar de que formal y jurídicamente la RDA no era parte de la política interna de la RFA, la RFA comenzó a tener una influencia considerable en los eventos que se desarrollaban en la RDA y viceversa. Esto es especialmente cierto en el caso específico de las elecciones

³⁴ Kurt Sontheimer y Wilhelm Bleek, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München, Piper, 1998, p. 104.

generales de la RDA en marzo de 1990, las cuales prácticamente borraron las fronteras entre ambos estados alemanes cuando la coalición *Allianz für Deutschland* –cuyo programa principal era la reunificación- ganó las elecciones.

Kurt Sontheimer y Wilhelm Bleek aseguran que más que una revolución o una transformación, lo que pasó entre la caída del muro y la reunificación de Alemania en la RDA fue una implosión.³⁵ El año de 1989 fue simplemente caótico para la RDA: el 7 de octubre se celebró el 40 aniversario de la fundación de la RDA; 10 días después, Erich Honecker, el presidente del SED y primer ministro de la RDA renunció; su sucesor, Egon Krenz, no duró más que 48 días en el poder; Willi Stoph lo reemplazó temporalmente para renunciar a su vez el 7 de noviembre, y todos los miembros del *Politburo* de la RDA renunciaron el 8. Esto significó que cuando el muro de Berlín fue derribado como consecuencia del levantamiento de las restricciones de los ciudadanos de la RDA de viajar a la RFA el 9 de noviembre, la RDA no tenía primer ministro y el *Politburo* del SED no existía en términos prácticos. La causa de esa crisis política eran las demostraciones populares que la sociedad civil y las iglesias de la RDA habían organizado para pedir una reforma democrática (*Wir sind das Volk*), las cuales varios meses después se convirtieron en movimientos de apoyo a la reunificación (*Wir sind ein Volk*). No es necesario explicar en sumo detalle la revolución de la RDA que llevó a la caída del muro aquí, sólo basta poner en contexto los grupos políticos más importantes en la RDA en febrero de 1990. ¿Pero de qué grupos podemos hablar?

A diferencia de la RFA, donde una estructura institucional y un sistema de partidos con elecciones libres definen la política exterior y el debate de política interna

³⁵ *Ibid.*, p. 95.

sobre la reunificación, a principios de 1990 la RDA estaba al borde del colapso. Dos semanas después de la caída del muro, el SED había convocado una mesa redonda para crear un gobierno de coalición, pero la oposición no había tenido suficiente tiempo para organizarse y no tenía ni la experiencia ni la capacidad de convertirse en un actor de peso de la noche a la mañana. El grupo político *Neues Forum*, por ejemplo, apenas se había formado en septiembre de 1989, y no contaba con un personaje político de la talla de Lech Walesa o Vaclav Havel. La segunda mesa redonda a mitades de diciembre de 1989 abrió la posibilidad de que nuevos actores entraran a la escena política de la RDA, y el 5 de febrero de 1990, la RDA creó un frente nacional con once grupos de oposición, tres iglesias y cinco partidos políticos recién instituidos, incluyendo el SED, quien había cambiado su nombre a SPD, el partido del socialismo democrático. Hans Modrow (SED), quien había sido electo premier ministro después de la caída del muro, lideraba esta coalición heterogénea cuando llamó a las elecciones en marzo de 1990. Originalmente planeadas para mayo, la presión de los movimientos populares, el trabajo de cabildeo internacional de Kohl a favor de la reunificación, las migraciones masivas hacia la RFA y la imposibilidad de lidiar con una crisis llevaron a que la RDA comenzara a trabajar de cerca con la RFA para llevar a cabo la “denigrante pero inevitable tarea de disolver su propio país.”³⁶

A finales de enero de 1990, la URSS había aceptado tácitamente la propuesta americana que el destino de Alemania tenía que ser decidido por los alemanes como resultado de una negociación internacional entre Gorbachev y Kohl (como veremos en el siguiente capítulo). A partir de ese momento, las pláticas entre la RFA y la RDA pudieron

³⁶ Gale Stokes, *op. cit.*, p. 183.

considerar alternativas de unificación. Desde febrero, por ejemplo, los políticos en ambos estados alemanes ya comenzaban a considerar concretamente la idea de una unión económica. Modrow quiso de hecho tomar la iniciativa de reunificación al ofrecer a Kohl la reunificación a cambio de la neutralidad de Alemania, lo cual Kohl rechazó alegando que una oferta idéntica a la de Stalin de 1952 era imposible. El canciller también rechazó esa oferta por que no pretendía implementar la estrategia socialdemócrata de neutralización, alienar a las bases políticas democristianas, y poner en riesgo su reelección política y causar un descontento con los aliados occidentales que preferían que Alemania siguiera formando parte de la OTAN.

En esos primeros meses de 1990, el debate político interno en la RFA, la RDA, y entre ambos era confuso y dependía más bien de los eventos particulares que de una negociación propiamente dicha. Dos semanas después de que Modrow ofreciera a Kohl la reunificación a cambio de la neutralización, los dos estados alemanes y las cuatro potencias que habían ocupado Alemania en 1945 aprovecharon la presencia de los seis países en una conferencia internacional de Ottawa para comenzar la negociación de la reunificación. La propuesta que los americanos llamaron "2 + 4" permitía que los dos estados alemanes negociaran la reunificación y que luego los cuatro otros estados lo aprobaran.³⁷

En ese contexto se celebraron las elecciones de la RDA el 18 de marzo de 1990. En la RDA, unos veinte partidos se habían podido crear entre diciembre de 1989 y febrero de 1990, los cuales se fusionaron en cinco partidos para las elecciones. Sin embargo, la elección no se jugaba entre ellos sino entre los dos partidos principales de

³⁷ Las implicaciones diplomáticas y políticas de esta propuesta son analizadas en el siguiente capítulo.

la RFA: el CDU/CSU y el SPD. Los demócratas cristianos y socialdemócratas entraron de lleno a estas elecciones con amplios fondos y organizaciones políticas sofisticadas. Los socialdemócratas habían formado una coalición con el antiguo SED de Ulbricht y Honecker –entonces convertido en SPD- y su candidato principal, Oskar Lafontaine, adoptó una postura crítica contra la reunificación, argumentando que era mejor esperar y reunificar el país lentamente.

Los demócratas cristianos, por su parte, aprovecharon que el CDU-Ost³⁸ acababa de resucitar desde su muerte a finales de la Segunda Guerra Mundial, y crearon una coalición llamada Alianza para Alemania (*Allianz für Deutschland*), la cual reunía al CDU-Ost, y los grupos *Demokratischen Aufbruch* y la *Deutschen Sozialen Union*. Lothar de Maizière, un antiguo conductor de orquesta y músico, lideraba esta coalición, cuyo programa era sencillo y conciso: reunificación. La similitud de esta coalición con la estrategia de Kohl no era coincidencia. Las elecciones de la RDA no eran unas elecciones para renovar el gobierno de la RDA y crear un proyecto alternativo de nación, como pretendían verlo algunos grupos intelectuales de la RDA: las elecciones eran un referéndum sobre la reunificación de Alemania.

Los ciudadanos de la RDA votaron el 18 de marzo de 1990 en las primeras y últimas elecciones libres de la historia de su país y otorgaron la victoria a *Allianz für Deutschland*. La coalición ganó con 48.15% de los votos (CDU-Ost 40.9%, DSU 6.3%, DA 0.9%), y obtuvo 192 escaños del *Volkskammer* de la RDA. Los socialdemócratas

³⁸ Entre 1945 y 1952, existió un partido demócrata cristiano en la RDA de nombre idéntico a su contraparte en la RFA. Este partido (conocido como CDU-Ost por razones prácticas) defendía los mismos principios que el CDU de la RFA, pero fue cooptado por el régimen comunista del SED en 1952 y se convirtió en un “partido de bloque” del régimen, es decir, en una coalición dentro del partido socialista. En diciembre de 1989, el partido se vuelve a reconstituir con el mismo nombre y defendiendo los mismos principios que en 1952: la economía de mercado y la unión de la nación alemana.

sólo obtuvieron el 21.9% de los votos y los comunistas pudieron obtener el 16.4%, pero los grandes perdedores fueron los grupos opositores originales de la RDA, los cuales habían entrado demasiado tarde, con poca experiencia, y sin financiamiento a las elecciones. Inicialmente en contra de formar una gran coalición con la *Allianz für Deutschland* para reunificar a Alemania, los socialdemócratas terminaron resignándose al hecho de que la reunificación era inevitable, y junto con el partido liberal, crearon una coalición que con el 75% del *Volkskammer* de la RDA eligieron a Lothar de Maizière como *Ministerpräsident* con el mandato de alcanzar la unificación rápidamente por medio del artículo 23 de la ley básica de la RFA.

Negociaciones intra-alemanas de unificación económica: marzo-septiembre 1989

Después de las elecciones de marzo, el *Volkskammer* de la RDA celebró su primera sesión el 5 de abril con el objetivo de reunificar Alemania. Entre la caída del muro y la primavera de 1990, la unificación *política* parecía cada vez más y más un procedimiento administrativo de bajo costo y poco controversial conforme la opinión general en ambos estados alemanes se inclinaba a favor de la reunificación. La unificación política era una cosa, pero la unificación económica era otra completamente diferente.

La economía de la RDA ya había sufrido el impacto negativo de las revoluciones de Europa del Este y del declive económico de la Unión Soviética. Cuando los economistas del ministerio de economía de la RFA tuvieron acceso por primera vez a información confidencial y confiable del estado de las industrias de la RDA, estaban impresionados de la decrepitud de la economía oriental. La ineficiencia, contaminación, desorganización y desgaste de la economía de la RDA significaba que el costo

económico de la reunificación sería enorme: la RFA tendría que proveer beneficios de desempleo a los ciudadanos de la RDA –además de otros beneficios-, así como invertir cantidades fuertes en la infraestructura oriental, y la RDA tendría que sufrir el ajuste del desempleo y de la redistribución económica.

La primera cuestión importante era la unión monetaria. El *Bundesbank* condujo un estudio financiero de la RDA en marzo de 1990 y concluyó que el marco oriental tendría que ser intercambiado por el *Deutsch Mark* de la RFA con un tipo de cambio de 2 a 1. La propuesta del *Bundesbank* era razonable e incluso generosa, pero cuando los ciudadanos de la RDA se enteraron de ella, surgieron protestas en Berlín, y Kohl salió inmediatamente a resolver la crisis proponiendo que el cambio sería de uno a uno en sueldos, pensiones y ahorros de hasta seis mil marcos. En todas las demás instancias, serían cambiadas dos a uno.

En mayo, mientras la RDA y la RFA negociaban la unión monetaria, económica y social de Alemania, los socialdemócratas se manifestaban claramente en contra de esta medida. Lafontaine, como presidente de la mayoría del SPD del *Bundestag* de la RFA, advertía desde su candidatura a las elecciones de marzo de 1990 sobre los riesgos de una unión económica entre los dos estados alemanes, los cuales llevarían a costos incalculables. Sin embargo, la capacidad de influencia de los socialdemócratas en la política exterior de la RFA en 1990 era mínimo como vimos arriba, y en la RDA se habían unido en coalición con la *Allianz für Deutschland*, por lo cual su divergencia no llevó a cambios en el tratado final. No obstante, los socialdemócratas aprovecharon que el debate político interno sobre la unión económica en la RFA comenzó a presentarle problemas a la estrategia de reunificación de Kohl conforme los ciudadanos de la RFA se daban cuenta del enorme costo que tendría la reunificación, como veremos abajo.

En la primavera de 1990, el costo de la reunificación se convirtió en un problema potencialmente serio para el régimen de Kohl, sobre todo por las estimaciones del *Bundesbank* sobre el estado de la economía de la RDA. Además, las enormes olas de migración de ciudadanos de la RDA hacia la RFA pesaban en la opinión pública interna de la RFA, pues la gente se preguntaba si iban a tomar sus empleos y beneficios. Los socialdemócratas aprovecharon esta situación para llamar a una renegociación de la reunificación en vez de anexar a la RDA por medio del artículo 23 de la ley básica. El SPD había ganado las elecciones de Saarland en enero de 1990 con un margen de 5% sobre el CDU/CSU, y estas victorias parciales le daban crédito a los cuestionamientos socialdemócratas sobre el costo de la reunificación. Para complicar la situación, Hans Modrow declaró en febrero de 1990 que la suma prevista por Kohl para rescatar a la RDA (4.1 billones de dólares) no era ni siquiera la mitad de la suma requerida.

Para poner orden en el debate que se salía fuera de sus manos, Kohl propuso la creación de un Fondo de Unidad Alemana de 70 billones de dólares para financiar la reconstrucción de la RDA. Además, Kohl aseguró que no subiría los impuestos para obtener esa suma. En realidad, sólo durante el año de 1990, la RFA transfirió a la RDA 29 billones de dólares para comenzar a pagar el “enganche” de las compensaciones de la seguridad social de la RDA, y cientos de miles de millones de dólares serían transferidos a la RDA en los años subsecuentes con el tesoro de la nación (finalmente, Kohl sí aumentó los impuestos, pero sólo después de haber sido reelecto en 1991). Sin embargo, Kohl era un político hábil, y al presentar un plan claro, específico, y con una cantidad finita de dinero pudo evitar que el debate suscitado por los socialdemócratas se saliera de sus manos.

A manera de protesta, la fracción socialdemócrata votó en contra del tratado de unificación económica en el *Bundestag* –donde su desaprobación no tenía consecuencias por la matemática de la mayoría de la 11 legislatura del parlamento- pero a favor de él en el *Bundesrat*, donde sí necesitaba una mayoría absoluta para ratificarse por tratarse de un tratado internacional entre dos estados. Cuando el tratado entró en vigor en julio de 1990, la RDA perdió su independencia en términos monetarios y comerciales al convertirse en una entidad económicamente dependiente de la RFA. Una vez asegurada la unificación económica, ambos estados alemanes comenzaron el debate político interno sobre la reunificación que después sería aprobado por las cuatro potencias que la habían dividido en 1945.

Negociaciones intra-alemanas de unificación política: Art. 146 vs. Art. 23

En el verano de 1990, el *Bundestag* de la RFA y el *Volkskammer* de la RDA comenzaron las negociaciones sobre la reunificación política, administrativa y territorial de Alemania. La ley básica de la RFA preveía desde su redacción en 1945 dos vías legales posibles para la reunificación: el artículo 146 estipulaba que la reunificación de los dos estados alemanes se podía dar por medio de la redacción de una nueva constitución para el estado reunificado, la cual debía ser ratificada por todos los alemanes en una elección libre, mientras que el artículo 23 estipulaba que la reunificación se podía dar por medio de la reincorporación de los *Länder* de la RDA en la república federal occidental. Como era de esperarse, los principales partidos políticos diferían completamente sobre la manera en que se debía de llevar a cabo la reunificación y cada uno argumentaba la importancia de defender una vía o la otra.

La mayoría de los políticos de izquierda, los periodistas, las comunidades científicas y académicas, y los simpatizantes del partido socialdemócrata tanto en la RFA como en la RDA defendían la reunificación por medio del artículo 146. Estos grupos alegaban que era necesario legitimar un nuevo estado alemán que tomara en cuenta la experiencia histórica y política y el legado socialista de la RDA. Sin embargo, muy pronto quedó claro que la mayoría de los ciudadanos de la RDA que habían participado en los movimientos populares desde finales de 1989 no estaban de acuerdo con esa opción, pues después de cuatro décadas de experimentos socialistas no estaban dispuestos a comenzar una nueva aventura, sino más bien estaban listos a acceder al nivel y estilo de vida de la RFA. Para la mayoría de los ciudadanos de la RDA, el acceso del territorio de la RDA a la RFA era la culminación de su sueño político.³⁹

Esta preferencia le convenía al espectro conservador de la RFA y principalmente a la coalición gobernante del CDU/CSU de Helmut Kohl, quien no tenía interés de renegociar por completo la constitución de Alemania y entrar en un proceso que durara años de negociaciones internacionales. Para el CDU/CSU, la constitución de la RFA funcionaba lo suficientemente bien como para cambiarla, y la reunificación a través de la incorporación territorial de la RDA por medio del artículo 23 de la ley básica era la mejor manera de capitalizar una victoria histórica en las primeras elecciones del estado alemán reunificado a finales de 1990. El *fast-track* del artículo 23 era preferible para Kohl, quien quería aprovechar la coyuntura internacional y sacar adelante las negociaciones de 2+4 lo antes posible.

³⁹ Kurt Sontheimer y Wilhelm Bleek, op. cit., p. 107.

Sin embargo, para poder llevar a cabo la unificación por medio del artículo 23, era necesario definir las fronteras de los *Länder* de la RDA, los cuales habían sido divididos en 17 *Bezirke* por el régimen comunista en 1952. El *Volkskammer* se encargó de aprobar el 22 de julio de 1990 la restitución de los cinco *Länder* que habían existido en el Reich alemán con las fronteras de 1945 para solucionar este problema, y la mayoría de la *Allianz für Deutschland* aseguró esta victoria para favorecer la agenda del CDU/CSU de Kohl en la RFA. Cuando se empezó a discutir la cuestión de las fronteras de los cinco *Länder* originales del Reich alemán, el problema de las fronteras con Polonia entró en el debate político interno alemán.

La RDA no era más que una parte del territorio oriental que Alemania había perdido en 1945. Las fronteras originales de 1937 del Reich alemán ahora eran ocupadas principalmente por Polonia y la Unión Soviética, y los polacos temían que una nueva discusión sobre las fronteras llevara a más pérdidas territoriales para el estado polaco. El debate interno sobre este tema en específico había opuesto a los demócratas cristianos con los socialdemócratas desde principios de 1990, cuando en las elecciones federales de Saarland el canciller Kohl se manifestó ambiguamente sobre la cuestión de las fronteras polacas para no alienar al electorado conservador en la RFA y en la RDA antes de las elecciones de marzo de la RDA. Sin embargo, para julio de 1990 era evidente la necesidad de reconocer formalmente la frontera de los ríos Oder y Neißة y no retrasar las negociaciones internacionales de reunificación.

Una vez solucionado el tema de los límites territoriales de la RFA después de la reunificación y una vez resuelta la unificación económica y monetaria de ambos estados alemanes, los últimos temas de política interna que tenían que resolver el *Bundestag* y el *Volkskammer* eran menores. La capital política de la RFA se estableció en Berlín, y la

sede del *Bundestag* se mantuvo en Bonn hasta 1996. Los partidos políticos menores de la RDA obtuvieron concesiones especiales exclusivas a las elecciones de 1990, pues para asegurar su representatividad no se les pidió el 5% de representación mínima para obtener escaños en el *Bundestag*. El aborto siguió siendo prohibido en la RFA pero legal en los territorios que habían pertenecido a la RDA, al menos hasta finales de 1991. Los cinco nuevos *Länder* heredarían el estado de derecho de la RFA y negociarían las modificaciones de las leyes internas de cada *Bezirke* y su integración en leyes estatales.

El 31 de agosto de 1990, los dos representantes principales de las negociaciones políticas intra-alemanas de reunificación, Wolfgang Schäuble (CDU, ministro del interior de la RFA) y Günther Krause (secretario de estado de la RDA) presentaron el tratado para la fundación de la unidad alemana (*Vertrag über der Einheit Deutschlands*)⁴⁰ en el Kronprinzenpalais de Berlín Oriental. Una vez que las negociaciones internacionales de 2+4 aprobaron este tratado en Moscú el 12 de septiembre, el tratado pasó a votación el 20 de septiembre de 1990 en el *Bundestag* y el *Volkskammer*. El tratado fue aprobado por amplia mayoría en ambas cámaras, y cuando entró en vigor el 3 de octubre de 1990 se consumó la reunificación de Alemania. Sin embargo, esta reunificación no hubiera sido posible sin la negociación internacional de la RFA con la URSS, Estados Unidos, Francia e Inglaterra. ¿Cómo hizo la RFA para negociar la aprobación internacional del tratado durante este mismo periodo? ¿Cómo se resolvió el nudo gordiano de las relaciones internacionales del siglo XX?

⁴⁰ También conocido como el tratado de reunificación (*Einigungsvertrag*)

Capítulo 3: La negociación internacional para la reunificación de Alemania

Introducción

En este capítulo se analizarán las negociaciones internacionales sobre la reunificación de los dos estados alemanes entre 1989 y 1990. Los únicos actores tomados en cuenta serán los negociadores principales: los jefes de estado de la RFA, la URSS, Estados Unidos, Francia, e Inglaterra. En el caso de la RDA, se tomará en cuenta el papel de Hans Modrow especialmente en el periodo de noviembre 1989-marzo 1990 que estuvo en el poder, pues a partir de las elecciones de marzo en la RDA, la agenda política del segundo estado alemán era la reunificación y su participación en las negociaciones era mínima. Antes de analizar el desarrollo de las negociaciones internacionales, el capítulo comienza explicando brevemente el estatuto jurídico internacional de la RFA y la RDA en 1989, pues precisamente por esa razón estuvieron involucrados Estados Unidos, Francia, Inglaterra y la URSS en las negociaciones. En estos años del *Wende* en Alemania, los desarrollos políticos internos e internacionales van de la mano.⁴¹

⁴¹ Kurt Sontheimer y Wilhelm Bleek, op. cit., p. 99.

El estatuto jurídico internacional de la RFA y la RDA en 1989

La reunificación se negoció en un marco internacional único que se aplicaba a los dos estados alemanes desde 1945.⁴² Por lo tanto, para analizar las negociaciones de la reunificación en 1989, es necesario explicar el marco jurídico y las reglas que se aplicaban a los dos estados alemanes con respecto a la posibilidad de reunificarse. Putnam argumenta que para entender una negociación es preciso tomar en cuenta los mecanismos de ratificación de un tratado internacional en la política interna de los países involucrados. En el caso particular de la reunificación de Alemania, es imperativo incorporar en el análisis los mecanismos de ratificación internacionales creados por los aliados en 1945, pues los dos estados alemanes tenían que pasar por ellos para lograr la reunificación.

Cuatro acuerdos internacionales determinaban el marco legal en el que se debía negociar la reunificación. El primero era la Declaración de Berlín del 5 de junio de 1945. Esta declaración establecía que las cuatro potencias aliadas asumían “la autoridad suprema con respecto a Alemania.” El preámbulo establece que:

“Los gobiernos de Estados Unidos de América, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Reino Unido, y el gobierno provisional de la República Francesa, asumen la suprema autoridad con respecto a Alemania, incluyendo todos los poderes del gobierno alemán, el alto mando de cualquier gobierno o autoridad estatal, municipal o local. La toma de estos poderes por las autoridades y gobiernos para los motivos establecidos arriba no constituye la anexión de Alemania.”⁴³

⁴² Jochen Abr. Frowein, “The Reunification of Germany”, The American Journal of International Law, vol. 86, no. 1, enero 1992, p. 154.

⁴³ Loc. cit. Ver nota 14 del artículo de Frowein.

A pesar de que las relaciones entre Estados Unidos, Francia, Inglaterra, la URSS y los dos estados alemanes que resultaron de la división de Alemania habían cambiado entre 1945 y 1990, los cuatro aliados no habían revocado la declaración de Berlín, lo cual significaba que los aliados seguían manteniendo la autoridad suprema sobre Alemania en 1989/1990. Incluso la firma de la “Convención de Relaciones entre la República Federal de Alemania y las tres potencias occidentales” que hizo de la RFA una nación libre y soberana cuando entró en vigor el 5 de mayo de 1955, no revocaba la declaración de Berlín. Por lo tanto, para negociar exitosamente la reunificación, era necesario que los cuatro aliados estuvieran de acuerdo con la solución propuesta, y cada uno podía utilizar el recurso de veto si no estaba de acuerdo.

La convención entre las potencias occidentales y la RFA es el segundo instrumento legal internacional que determinaba el marco para negociar la reunificación. En esta convención, el artículo 7 establecía que:

“Los tres poderes y la RFA acuerdan que un objetivo esencial de su política común es el establecimiento de la paz para toda Alemania, libremente negociado entre Alemania y sus antiguos enemigos, que debe de establecer los fundamentos para una paz duradera. También acuerdan que la determinación final de las fronteras de Alemania tiene que esperar ese establecimiento. En espera del establecimiento pacífico, los tres poderes y la RFA cooperarán para alcanzar, por medios pacíficos, su objetivo común de una Alemania unificada que disfrute una constitución liberal y democrática, como la de la República Federal, e integrada con la comunidad Europea.”⁴⁴

Las implicaciones de este tratado para la negociación son varias, más aún por que la reunificación de los dos estados alemanes siguió la vía legal de la reincorporación del territorio de la RDA en el régimen jurídico y legal de la RFA, y por ende tenía que

⁴⁴ Ibid., p. 153. Ver nota 9 de Frowein.

ajustarse a las obligaciones internacionales previamente acordadas de la RFA. La convención implicaba que durante la negociación de la reunificación, se volvería a abrir la discusión sobre las fronteras finales de Alemania, lo cual tenía consecuencias legales con la URSS y Polonia. Asimismo, implicaba que el estado alemán reunificado tenía que ser una democracia liberal federal. Por último, también implicaba que el nuevo estado tendría que estar integrado en el marco legal e institucional de la Comunidad Europea, el cual había evolucionado considerablemente entre 1945 y 1989.

El tercer instrumento legal internacional que regía sobre la reunificación eran los acuerdos de Yalta de 1944 y de Potsdam de 1945. En Yalta, los cuatro aliados se habían comprometido a extender las fronteras de Polonia hacia el oeste, y el protocolo de Potsdam de 1945 había reservado la delimitación final de la frontera occidental de Polonia hasta un acuerdo final de paz entre Alemania y los aliados. La sección VIII (B) del protocolo establecía que:

“En espera de la determinación final de la frontera occidental polaca, los antiguos territorios alemanes al este de una línea desde el Mar Báltico inmediatamente al oeste de Swinemunde, y de ahí a lo largo del río Oder hasta la confluencia del río Neiße occidental y de ahí a lo largo del río Neiße hasta la frontera checoslovaca... estará bajo la administración del estado polaco y para tales usos no será considerado como parte de la zona de ocupación soviética de Alemania.”⁴⁵

Tanto la RDA como la RFA concluyeron acuerdos separados con Polonia al respecto de estas fronteras. La RDA reconoció la frontera cuando firmó el “Tratado sobre la demarcación de la frontera establecida y existente entre los estados polaco y alemanes” el 6 de julio de 1950. La RFA había firmado con Polonia el “Tratado de Varsovia” en 1970, el cual establecía que la línea Oder-Neiße era la frontera occidental de la

⁴⁵ Ibid., p. 156.

República Popular de Polonia. Esta cláusula ferozmente negociada por Willy Brandt, quien respondía a la presión que la oposición demócratacristiana ejercía sobre su coalición socialdemócrata-liberal en la cuestión de los territorios originales del Reich en 1937 y del estatuto jurídico internacional de Berlín en 1970, también fue incluida en los tratados de paz entre la RFA y la RDA y la RFA y la URSS. La implicación de estos tratados era que mientras que para la RDA la situación de la frontera con Polonia estaba resuelta, para la RFA esta situación seguía abierta a la negociación de un acuerdo de paz final con el estado alemán reunificado. Por ende, para negociar exitosamente la reunificación, era necesario solucionar las fronteras territoriales de Alemania en 1989/1990.⁴⁶

Finalmente, el cuarto acuerdo internacional que determinaba el marco legal de la reunificación era la declaración de la RFA durante las negociaciones del tratado de la Comunidad Económica Europea. El 28 de febrero de 1957, la delegación de la RFA declaró durante las negociaciones económicas europeas que “el gobierno federal procede bajo la posibilidad de que en caso de la reunificación de Alemania, una revisión de los tratados del mercado común [europeo] y de EURATOM se llevarán a cabo.”⁴⁷ De esta manera, la RFA reconocía que la reunificación también sería un asunto que estaría ligado a los otros miembros de la comunidad europea.

En resumen, los acuerdos de Yalta de 1944, el protocolo de Potsdam de 1945, la Declaración de Berlín de 1945, el tratado de fronteras entre la RDA y Polonia de 1950, el tratado entre los tres aliados y la RFA de 1955, la declaración de la RFA de 1957, y los

⁴⁶ Ver el artículo de S. Kimminich, “Oder-Neiße Linie” en R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, tomo 12, p. 267.

⁴⁷ M. Giegerich, “The European Dimension of German Reunification: East Germany’s Integration into the European Communities”, en Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 51, n. 333 (1991), p. 398.

tratados individuales entre la RFA y Polonia, la RDA y la URSS de 1970 proveían un marco legal internacional para la negociación de la reunificación en 1989/1990. Lo que significaban todos esos tratados era que los cuatro aliados tendrían que estar de acuerdo con la solución decidida, se tendrían que reabrir las negociaciones fronterizas de Alemania, y se tendría que tomar en cuenta la participación del nuevo estado alemán en la Comunidad Económica Europea.

La postura inicial de cada potencia hacia la reunificación

Cuando cayó el muro de Berlín, la mayoría de las potencias mundiales estaban en contra de la reunificación de Alemania. El hecho más notable del proceso de reunificación, más que se llevara a cabo, fue la rapidez con la que se negoció. Tres de las cuatro potencias que mantenían el control supremo de los dos estados alemanes estaban terminantemente en contra de la reunificación, además de Polonia. Estados Unidos era la única potencia que favorecía la reunificación rápida de Alemania.

Los actores principales involucrados en estas negociaciones publicaron sus memorias en la segunda mitad de la década de 1990, y en ellas se encuentra la prueba de que casi todos los actores involucrados comenzaron las negociaciones con la firme determinación de resistir la reunificación alemana. Margaret Thatcher⁴⁸, Mikhail Gorbachev, François Mitterrand, James Baker, Hans-Dietrich Genscher⁴⁹, y Helmut Kohl todos han publicado sus recuentos personales de las negociaciones, como también sus asistentes más cercanos, como Anatoli Tsemaev⁵⁰, Jacques Attali⁵¹, y Horst Teltschik⁵².

⁴⁸ The Downing Street Years, Londres, Harper Collins, 1995.

⁴⁹ Erinnerungen, Berlín, Siedler, 1995.

⁵⁰ Die letzten Jahren einer Weltmacht. Der Kreml von innen, Stuttgart, DVA, 1993.

Esta sección está basada principalmente en un artículo que analiza las posturas de cada uno de los negociadores principales desde el punto de vista de la RFA⁵³, así como de otros artículos académicos sobre las negociaciones.⁵⁴ Estos artículos no usan el modelo de Putnam en su análisis, pero sus hallazgos y conclusiones permiten presentar un panorama de las posiciones de los actores involucrados hacia la reunificación antes de que comenzaran las negociaciones. El presentar esas posiciones permitirá a la tesis poner en contexto el desarrollo de las negociaciones y la evolución de las posturas de los actores principales a lo largo de las mismas.

Estados Unidos

El gobierno norteamericano había apoyado la reunificación de Alemania desde 1987, cuando el entonces presidente Ronald Reagan hizo el conocido llamado a la URSS desde el muro de Berlín: “Mr. Gorbachev, open the wall!”. George Bush, el presidente en funciones cuando cayó el muro en 1989, había manifestado desde el principio que los alemanes tenían que decidir por ellos mismos la reunificación.⁵⁵ Desde la perspectiva norteamericana, la reunificación era apoyada por que era una consecuencia del principio de autodeterminación de los pueblos.

⁵¹ Chronique des années 1988-1991, Paris, Fayard, 1995.

⁵² Op. cit.

⁵³ Ulrich Albrecht, “How the Four Powers Accomplished German Unification: An Assessment of Recent Findings from a German Perspective”, artículo publicado en el sitio de internet de la Freie Universität Berlin.

⁵⁴ Hannes Adomeit, “Gorbachev, German Unification and the Collapse of Empire”, Post-Soviet Affairs, vol. 10, no. 3, 1994; Robert D. Blackwill, “Deutsche Vereinigung und amerikanische Diplomatie”, Aussenpolitik: Zeitschrift für internationale Fragen, no. 3, 1994.

⁵⁵ M. Haltzel, “Amerikanischen Einstellungen zur Deutschen Wiedervereinigung”, Europa Archiv, vol. 45, no. 127, 1990, en Jochen Abr. Frowein, “The Reunification of Germany”, The American Journal of International Law, vol. 86, no. 1, enero 1992, p. 152.

Estados Unidos era la única potencia que defendía la política de unificación rápida de Kohl. Robert Blackwill habla incluso de una política diplomática americana extraordinariamente activa. George Bush era el único jefe de estado que continuamente repetía su fuerte apoyo hacia la unificación alemana, y era el único líder occidental afuera de la RFA que se expresaba de esa manera. Las razones del compromiso americano han sido analizadas detalladamente por Philip Zelikow y Condoleeza Rice.⁵⁶

El argumento principal de estos autores es que el gobierno de Bush tomó una decisión temprana de apoyar la política de Kohl de reunificación súbita para acorralar a los soviéticos y evitar que pidieran a cambio de la reunificación de Alemania su neutralización. Más que una relación especial con los alemanes, los americanos buscaban evitar a toda costa que Alemania se saliera de la OTAN, pues esto significaría para Estados Unidos perder una influencia considerable en los asuntos europeos.

De salir Alemania de la OTAN, Estados Unidos estaría en una situación aún más periférica en los asuntos de seguridad europeos, con pocas capacidades de influenciar las cuestiones críticas de la era post-comunista en Europa. El proceso de transformación de los estados controlados tras la cortina de hierro, la conversión de sistemas socialistas en economías de mercado y la reestructuración de la seguridad del continente europeo eran todos procesos que Estados Unidos buscaba influenciar, y la OTAN y la membresía alemana eran un instrumento clave para lograrlo. Si los americanos lograban mantener a Alemania en la OTAN, Estados Unidos mantendría un papel activo en los cambios que se veían venir, así como en la modificación de los mismos de acuerdo a los intereses norteamericanos. Al igual que Kohl, el gobierno de

⁵⁶ Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft, Estados Unidos, Harvard University Press, 1995.

Bush quería aprovechar la rápida sucesión de los hechos y la situación confusa y desesperada de la URSS y la RDA en 1989 para amarrar esta oportunidad.

Zelikow y Rice concluyen en su estudio que Estados Unidos ofreció liderazgo a la política de Kohl al comunicar claramente su apoyo, lo cual le permitió a Kohl seguir sus instintos e intereses políticos en el debate político interno de los dos estados alemanes analizado en el capítulo anterior. Afortunadamente para Kohl, los americanos estaban dispuestos a mantener la promesa que le habían hecho a Adenauer en la década de 1950. Según este acuerdo tácito, la RFA era un estado que incubaría la democracia alemana hasta el día de la reunificación de Alemania, y los americanos apoyarían la unificación si el estado unificado se orientaba hacia las instituciones y coaliciones de occidente. En 1989, el apoyo de Bush significaba que Estados Unidos seguía manteniendo esa promesa.

No todo eran cálculos diplomáticos de la balanza de seguridad internacional entre los americanos y los alemanes. Como apuntan Sontheimer y Bleek, no hay que olvidar que la RFA era uno de los socios económicos y comerciales más importantes de Estados Unidos en 1989. Los americanos buscaban mantener su influencia política, económica, y cultural en una de las economías más importantes del mundo.⁵⁷ Sin embargo, la condición primaria de este apoyo era la membresía alemana en la OTAN.

Inglaterra

Los ingleses se mostraban mucho más escépticos que los americanos hacia la reunificación. Durante las primeras conversaciones entre Thatcher y Bush, la primer

⁵⁷ Kurt Sontheimer y Wilhelm Bleek, *op. cit.*, p. 99.

ministro buscaba convencer al presidente norteamericano que la OTAN siempre había apoyado la reunificación de Alemania, pero que en la práctica Inglaterra era mucho más aprensiva hacia esa evolución. Desde la perspectiva inglesa, la victoria de Hitler había significado el fin del Reino Unido como una potencia mundial, y el factor de la balanza de poder europea determinaba la postura de Thatcher hacia la reunificación. Inglaterra estaba plenamente consciente de que no sería capaz de contrarrestar el peso de Alemania reunificada por sí sola, además de que la alianza tradicional europea franco-alemana también ponía en riesgo la voz europea de Inglaterra.

Además de estas preocupaciones, la opinión pública en Inglaterra asociaba la reunificación alemana con el alza del sentimiento nacionalista alemán, lo cual influenciaba a su vez la postura del gobierno inglés hacia la reunificación. Al igual que los americanos, el gobierno inglés también se preocupaba por la orientación política y económica que tomaría Alemania una vez reunificada, pues buscaba que el nuevo estado siguiera formando parte de las instituciones y alianzas occidentales. Según Sontheimer y Bleek, Thatcher y su equipo de gobierno no optaron por una política más activa por que pensaban que el proceso de reunificación tardaría si no años, al menos un par de décadas.

Sin embargo, las evidencias recolectadas por Albrecht y las memorias de Thatcher revelan que más bien, el objetivo de Thatcher era que el debate se prolongara durante años y décadas, y que sus acciones políticas y diplomáticas entre la caída del muro y las primeras elecciones de la RDA persiguieron activamente ese objetivo. Como apunta Albrecht, este lado poco conocido y explorado de la política de Thatcher revela que la primer ministro tenía un plan mucho más amplio de reconstrucción de la balanza de poder europea.

Los gobiernos de Francia, la Unión Soviética y la RDA se manifestaron terminantemente en contra de la reunificación en 1989, pero ninguno de los tres ofrecía un proyecto alternativo a cambio. Los ingleses, sin embargo, tenían un concepto alternativo para reintegrar al estado alemán reunificado en las instituciones europeas. Esta visión está basada principalmente en el recuento *a posteriori* de Thatcher, pues las particularidades de la cultura política del palacio de Whitehall y el servicio civil inglés no han difundido mucha información sobre las negociaciones y los asistentes políticos de la primer ministro no han publicado memorias, a diferencia de Attali, Termaev, y Teltschik. La postura de Thatcher era clara: Inglaterra no puede confiar en los alemanes, y Alemania no puede ser una gran potencia que se exprese a costa de las demás.

Thatcher apoyaba la existencia de dos estados alemanes y veía los movimientos populares de la RDA como llamados a la democracia más que como un mandato para la reunificación. Desde su punto de vista, la reunificación y la democratización de la RDA eran dos cuestiones separadas y diferentes. Inglaterra consideraba que una Alemania reunificada sería demasiado fuerte y demasiado grande como para ser sólo una potencia europea más. La propuesta de Thatcher era una propuesta típicamente inglesa: la construcción de un nuevo equilibrio de poder.

Thatcher pretendía crear un triángulo económico y político entre Estados Unidos, Inglaterra y Francia para contrarrestar a Alemania. La nueva coalición tendría consecuencias de largo alcance para el proceso de integración europeo, pues la comunidad europea se convertiría más en una comunidad suelta que en una unión. Asimismo, el triángulo implicaba la disolución de la relación especial franco-alemana. En cuestiones de seguridad, Thatcher buscaba instaurar una antigua idea del General Charles de Gaulle por medio de la creación de un directorio de tres potencias en la

OTAN, lo cual ganaría el apoyo de Francia. De esta misma manera, se introduciría un nuevo puente para que Inglaterra se convirtiera en el estado más cercano a los americanos en Europa, además de que le daría más peso al Reino Unido en las decisiones europeas. Por último, Thatcher estaba convencida que su idea del triángulo sería atractiva para la Unión Soviética, pues el primer ministro estaba consciente de que nada podría alterar más a la línea dura del Kremlin que la posibilidad de un estado alemán reunificado con ánimos nacionalistas.

El gobierno de Inglaterra pretendía instaurar un proceso lento y progresivo de reunificación alemana que a su vez fuera contrarrestado con un nuevo equilibrio de poder en las instituciones y alianzas occidentales europeas e internacionales. Thatcher argumentaba fundamentalmente que era necesario crear un espacio para que la URSS respirara y decidiera qué hacer con respecto a la reunificación alemana y que Occidente reaccionara al respecto. La política de la primer ministro buscaba acelerar la democratización de la RDA y frenar la reunificación con la RFA. Esta estrategia fue perdiendo inercia conforme la democratización de la RDA reveló que ese estado buscaba reincorporarse a la RFA.

Francia

Por razones históricas de peso, Francia desconfiaba absolutamente en la reunificación de Alemania. Después de todo, en sólo 70 años había estado en conflicto político y militar en tres ocasiones con ella. Sin embargo, la política de unificación de la RFA se beneficiaba del hecho de que entre los presidentes franceses y los cancilleres de la RFA había habido buenas relaciones: Charles de Gaulle y Konrad Adenauer,

Valéry Giscard D'Estaing y Helmut Schmidt, e incluso François Mitterrand y Helmut Kohl habían todos tenido excelentes relaciones.⁵⁸

Sin embargo, la visita de Mitterrand a la RDA en diciembre de 1989 hizo evidente que a pesar de las buenas relaciones franco-alemanas después de la Segunda Guerra Mundial, Francia prefería que Alemania estuviera dividida. Las famosas palabras del político François Muriac resumen de manera inteligente la posición francesa en 1989: "Francia ama tanto a Alemania que está feliz de tener dos de ellas". Esta postura la había dado a conocer Mitterrand incluso antes de que cayera el muro. Según el presidente francés, quienes hablaban de reunificación alemana no entendían nada, pues la URSS no aceptaría jamás ese arreglo por que significaría la muerte del Pacto de Varsovia.⁵⁹

Al igual que el gobierno inglés, Francia calculaba que la URSS estaría completamente en contra de que la RFA siguiera formando parte de la OTAN una vez reunificados los dos estados alemanes, por lo que confiaba que el proceso duraría mucho tiempo, si no es que varios años. El razonamiento franco-británico era que los soviéticos no estarían dispuestos a tolerar la reemergencia de una Alemania poderosa en el seno de la OTAN bajo los términos occidentales y al mismo tiempo desacreditando el comunismo y la economía socialista. Sin embargo, al igual que los ingleses, su política fue cayendo en la inmovilidad cuando los soviéticos se mostraron interesados en negociar la reunificación a cambio de otras concesiones con la RFA y, sobre todo, cuando era evidente que las intenciones políticas de los ciudadanos de la RDA estaban inclinadas hacia la reunificación.

⁵⁸ Ibid., p. 100.

⁵⁹ Declaración de François Mitterrand el 2 de octubre de 1989. Ver Ulrich Albrecht, "art. cit.", p. 2.

La Unión Soviética

La postura más importante para resolver el dilema de la reunificación era sin duda la soviética. Desde la década de 1950, los políticos de la RFA conocían de memoria el mote político de Adenauer: “la llave de la cuestión alemana está en Moscú” (*Der Schlüssel zur Deutschen Frage liegt in Moskau*). Sin la aprobación de la URSS, la reunificación de Alemania jamás hubiera sido posible. Justo después de la caída del muro de Berlín, la postura inicial de Gorbachev era clara: la URSS estaba en contra de la reunificación. En un discurso frente a Mitterrand en Kiev en diciembre de 1989, Gorbachev le advertía al presidente francés que le ayudara a evitar la unificación alemana, pues de otra manera, el presidente soviético preveía un golpe de estado de los militares. “Si no logran [evitar la reunificación], ustedes serán responsables de la guerra”, advertía Gorbachev.⁶⁰ La postura inicial de la URSS hizo que tanto Francia como Inglaterra estuvieran seguros que se opondría a la reunificación.

Para los soviéticos, el problema principal de la reunificación eran los arreglos de seguridad. La alianza principal europea de la URSS en Europa era el Pacto de Varsovia, que era menos un sistema de defensa mutua que una serie de arreglos bilaterales entre la URSS y los miembros del pacto que apoyaban los objetivos de seguridad soviéticos. El eje de ese sistema era la RDA, donde casi 400 000 tropas soviéticas y sus familias habían estado estacionadas desde hacía décadas. Si el estado alemán reunificado siguiera formando parte de la OTAN, no sólo se eliminaría la primera línea de defensa contra lo que la línea dura del Kremlin y las fuerzas armadas soviéticas llamaban el

⁶⁰ Ulrich Albrecht, “art. cit.”, p. 2.

revanchismo alemán, sino que la OTAN se fortalecería hasta un punto en el que quizás los soviéticos ya no serían capaces de responder con la misma fuerza. Además, ¿qué haría Gorbachev con esas 370 000 tropas de regreso en la URSS, donde ni siquiera había residencias –mucho menos trabajos- donde albergarlos?⁶¹

A estas preocupaciones de seguridad se sumaban los desajustes políticos y económicos que enfrentaba el régimen de Gorbachev, lo cual sugiere que la posición de rechazo inicial era más una representación teatral que la definición de una postura clara hacia la negociación de una posible unificación alemana. Después de varias décadas de una política hacia Alemania (*Deutschlandpolitik*) que defendía la existencia de dos estados alemanes separados, las prioridades y estrategias de la URSS ya habían comenzado a cambiar desde 1985.⁶² El liderazgo político y reformista de Gorbachev veía a la RDA, a Erich Honecker –su arrogante e ignorante dictador-, y a todo el régimen de ese estado como una carga, un estorbo y un impedimento de las políticas de *glasnost* y *perestroika*. La RDA era una carga por que el gobierno era legítimo sólo con el apoyo de la URSS, y un estorbo y un impedimento por que estaba en contra de las políticas de apertura y de reforma del Kremlin, incluso hasta el punto de prohibir la circulación del diario oficial de la URSS, el *Pravda*, en 1989. Para Gorbachev, la cooperación con la RFA era una manera de implementar y financiar la política de paz de la URSS y llevar a cabo una reforma económica con el apoyo de la industria alemana.

Por lo tanto, la reacción inicial de Gorbachev de rechazo a la reunificación debe de ser tomada con cautela, pues respondía más al endurecimiento de una posición en un momento de confusión y a una estrategia de elevar el precio de la reunificación para

⁶¹ Gale Stokes, *op. cit.*, p. 183.

⁶² Kurt Sontheimer y Wilhelm Bleek, *op. cit.*, p. 101.

obtener más concesiones a cambio de su aprobación. Para el Kremlin, el elemento más importante no era obtener concesiones económicas, financieras y crediticias de la RFA, sino más bien evitar que siguiera formando parte de la OTAN y lograr neutralizar el nuevo estado alemán que se iba a crear. Como veremos en este capítulo, esta posición cambió entre noviembre de 1989 y mitades de 1990, pues la URSS finalmente aceptó que la Alemania reunificada siguiera formando parte de la OTAN.

La República Democrática Alemana

Como se explicó en el capítulo anterior, podemos hablar de una actuación internacional independiente de la RDA hasta marzo de 1990, pero no más allá. La postura inicial de la RDA hacia la reunificación era clara, pues estaba en el interés de su gobierno evitarla a toda costa para evitar desaparecer de la faz de la tierra si la RDA dejara de existir. La actuación internacional de la RDA se limitaba a su diálogo con la URSS, pues era su interlocutor principal. Sin embargo, la mayoría de su actividad internacional no se dio hasta finales de enero de 1990, cuando el gobierno de Hans Modrow trataba desesperadamente de evitar que la URSS estuviera a favor de la reunificación. Entre noviembre y diciembre de 1989, el gobierno de la RDA pasó por una montaña rusa de desestabilización en el cual el *politburo*, el partido comunista del estado, y el jefe de estado fueron reemplazados una y otra vez, por lo cual su atención se centró en la estabilización de su política interna. Como veremos en este capítulo, cuando comenzaron las negociaciones internacionales sobre la reunificación, la RDA se encontró en una posición de desventaja absoluta para continuar a defender su existencia, más aún cuando las elecciones de marzo de 1990 le habían dado un mandato al gobierno de reunificar el país con la RFA.

Otros actores secundarios: Polonia y la Comunidad Europea

Entre los actores secundarios más activos en este periodo estaba Polonia, quien naturalmente expresaba su preocupación por un reacomodo territorial que implicara modificaciones adicionales a su territorio como resultado de la reunificación alemana. En particular, el gobierno polaco estaba preocupado de que se anularan los acuerdos de Helsinki de 1975, los cuales garantizaban sus fronteras del final de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, al igual que la opinión pública inglesa, Polonia en general se preocupaba del resurgimiento del nacionalismo alemán.

Para la Comunidad Europea, el proceso de reunificación de Alemania llegaba en mal momento. El Acto Único Europeo de 1985, el cual había entrado en vigor dos años más tarde, había impuesto la meta de aceptar aproximadamente 240 nuevas leyes que convertirían a la comunidad en un auténtico mercado único al final de 1992. El año 1992 se había convertido en el eslogan de la política europea, y el proceso de reunificación ponía en duda la meta inicial. En general, el panorama de una Alemania engrandecida y enriquecida no era recibido con entusiasmo por los europeos, los cuales sentían que el poderío económico alemán ya lo hacía de por sí un aliado demasiado poderoso.⁶³

En resumen, cuando cayó el muro de Berlín, Estados Unidos estaba a favor de la reunificación, Inglaterra, Francia, la RDA, y Polonia estaban en contra, y la URSS, a pesar de manifestarse inicialmente en contra, la orientación política reformista de Gorbachev sugería que la posibilidad de una negociación rentable con la RFA no estaba completamente descartada. Polonia temía una redistribución territorial, y la Unión

⁶³ Gale Stokes, *op. cit.*, p. 182.

Europea temía un retraso del proceso de integración. Estados Unidos, Francia, Inglaterra, la Unión Europea, y la RFA ponían como condición que el estado alemán reunificado siguiera formando parte de la OTAN y las instituciones occidentales, aunque Inglaterra proponía que estuviera excluido del alto mando. La Unión Soviética, la RDA y el resto de los miembros del Pacto de Varsovia estaban en contra de la membresía del estado reunificado en la OTAN, y se inclinaban más bien hacia la neutralización del estado alemán.

En medio de este fuego cruzado de posturas políticas internacionales, existía un marco jurídico y legal que limitaba las negociaciones e incluía a todos estos actores de una u otra manera en la negociación de la reunificación. Bajo este contexto internacional, la estrategia política de Kohl de apoyar una reunificación rápida y de escuchar las voces de los alemanes de cada lado del muro y seguir el curso de la historia que vimos en el capítulo pasado fue implementada con éxito gracias al amplio apoyo que obtuvo de Estados Unidos, pero sobre todo por que la Unión Soviética estaba interesada en obtener concesiones económicas en un momento en el que pasaba por una crisis, como veremos abajo. Ante una Unión Soviética que cambiaba constantemente de opinión con tal de obtener concesiones favorables, las estrategias de Francia e Inglaterra fallaron miserablemente por carecer de un aliado poderoso que las sostuviera.

Noviembre 1989-Marzo 1990: hacia las negociaciones 2+4

Entre noviembre de 1989 y marzo de 1990 prevalecía la negativa de la comunidad internacional hacia la reunificación, aunque la Unión Soviética parecía tentada a negociar. Durante este periodo, la estrategia de Kohl de poner el debate en los términos de sus intereses políticos se benefició del apoyo de Bush y del secretario de

estado James Baker. Sin embargo, antes de que comenzaran las negociaciones 2+4 entre los dos estados alemanes y la comunidad internacional, Kohl tenía que convencer a Gorbachev de que la reunificación era posible con la permanencia de la RFA en la OTAN. El objetivo primordial de la RFA se convirtió en este periodo en esquivar las críticas inglesas y francesas, apoyarse en los americanos, hacer a un lado a la RDA y convencer a la URSS de que la reunificación rápida era no solo posible, sino también deseable tomando en cuenta la crisis por la que pasaba la RDA. En esta sección se verá claramente cómo la sujeción de la RDA hacia la Unión Soviética contrastaba con la notable autonomía de la RFA hacia sus aliados. El apoyo de Bush hacia Kohl contrastaba notablemente con las relaciones difíciles entre Gorbachev y Honecker y posteriormente Modrow.

Noviembre-diciembre 1989: críticas internacionales al plan de diez puntos de Kohl

Como vimos en el capítulo anterior, el plan de diez puntos de reunificación del canciller de la RFA fue más criticado en la escena internacional que en el debate político interno entre democristianos y socialdemócratas. En la Unión Soviética, el diario *Pravda* criticó inmediatamente el plan obviando el hecho de que las ambiciones de Kohl con el plan de diez puntos habían ido más allá de lo que el marco europeo permitía. En Francia, Mitterrand respondió a esta iniciativa de la RFA con una visita oficial de estado a la RDA, donde habló de la necesidad de instaurar un régimen democrático en el estado alemán oriental. El plan de diez puntos de Kohl era el primer intento del canciller de medir el terreno político y tentar las aguas para tener una idea de la estrategia que sería necesaria para negociar exitosamente la reunificación. Por estas razones, el

canciller era ambiguo, hablaba de estructuras confederadas pero también de unificación, y lanzaba una primera propuesta para obtener respuestas.

Al igual que en la oposición interna, el plan suscitó críticas y revisiones, pero ningún otro actor proponía un plan concreto de acción alternativo. Thatcher, como vimos arriba, trataba de convencer a los americanos que era necesario reequilibrar la balanza de poder, pero sin lograr convencer a Bush. Mitterrand coqueteaba con la RDA durante su visita a Berlín del 20 al 22 de diciembre de 1989 para mostrar el apoyo de una de las potencias vencedoras a la solución de postergar la unificación y convertirla en un proceso lento de varios años. En la RDA, la confusión política interna impedía que se manifestara una posición clara al respecto de la reunificación. Kohl tenía la ventaja de ser el primero en proponer un plan, además de que no competía con otro plan alternativo y gozaba del apoyo norteamericano.

Los soviéticos respondieron al plan de Kohl con el estilo que caracterizó la actuación política internacional del Kremlin durante el periodo de 1989/1990: errático y confuso, pero a la vez dinámico y apresurado. Por un lado, *Pravda* criticaba el plan de Kohl con los clásicos insultos comunistas a la RFA: revanchismo fascista, trampas capitalistas, etc. Sin embargo, por otro lado, el Kremlin le daba a conocer a Kohl de manera discreta que un poco de ayuda hacia la Unión Soviética, por ejemplo, a través de una acción humanitaria de enviar varias miles de toneladas de conservas de carne y de leche en polvo, el canciller podría obtener la cita que tanto buscaba en el Kremlin.⁶⁴ Un mes después de haber lanzado el plan de diez puntos a finales de noviembre, y poco

⁶⁴ Hanns-Josef Ortheil, "art. cit.", p. 485.

tiempo después de haber mandado la carne y la leche, Kohl obtuvo una cita con Gorbachev para febrero de 1990.

Enero 1990: negociaciones RDA-URSS

Mientras tanto, a finales de enero de 1990, la RDA intentaba alcanzar el ritmo de la política internacional de Kohl por medio de una visita de estado de Hans Modrow al Kremlin. Durante su visita, el presidente de la RDA intentó convencer a Gorbachev que los eventos internacionales se habían apresurado demasiado y que la mejor solución para la comunidad internacional era un proceso de estructuras confederadas entre la RDA y la RFA. En realidad, Modrow trataba de convencer a Gorbachev que la propuesta original de Kohl de una confederación alemana y sus diez puntos era la mejor opción para mantener viva a la RDA.

Sin embargo, Modrow llegaba tarde a la escena internacional. Entre el lanzamiento del plan de diez puntos en noviembre de 1989 y la visita del presidente de la RDA a Moscú el 30 de enero de 1990, el firme apoyo de Estados Unidos hacia la reunificación, la estrategia agresiva de Kohl de poner el debate en términos de la autodeterminación de los alemanes y de la historia, y las continuas manifestaciones de los ciudadanos de la RDA a favor de la unificación dejaban claro que la reunificación era inminente cuando Modrow estaba tratando de luchar por la supervivencia de la RDA. Además, las concesiones que la URSS había obtenido de la RFA tan sólo por acordar una cita abrieron el apetito económico soviético, pues Gorbachev buscaba apaciguar las críticas a la *glasnost* y la *perestroika* por medio del apoyo económico alemán y norteamericano. Cuando Gorbachev le declaró a Modrow que “la historia tenía que decidir el destino de los alemanes”, el presidente de la RDA se sabía derrotado. En

conferencia de prensa al salir del Kremlin, Modrow habló de la unidad alemana (*Deutschland, einig Vaterland*) y de la importancia de una comunidad unida entre ambos estados alemanes.⁶⁵ Como vimos en el capítulo anterior, en una movida desesperada para resguardar los intereses de seguridad soviéticos, Modrow ofreció el primero de enero de 1990 la reunificación a Kohl a cambio de la neutralización de Alemania. El canciller de la RFA rechazó la oferta no sólo por los cálculos políticos internos vistos arriba, sino también por que sabía que tenía mucho más que ganar al impulsar la reunificación bajo los términos de Estados Unidos, la OTAN y sus aliados europeos.

Primera mitad de febrero 1990: negociaciones RFA-URSS

Diez días después de la visita de Modrow, Kohl llegó a Moscú para proponer su estrategia de reunificación personalmente. La visita del canciller era importante, pues era la única oportunidad que tenía de obtener la luz verde de Gorbachev para siquiera poder empezar a negociar entre todos los países involucrados la posibilidad de reunificar Alemania. El objetivo primordial de Kohl era obtener el permiso de Gorbachev para abrir las negociaciones de un tema delicado y complejo cuyo final no era conocido en ese entonces. El trabajo de Kohl era que la URSS se sentara junto con la RFA, la RDA, Estados Unidos, Francia e Inglaterra en la mesa de negociación para poder unificar Alemania.

Las negociaciones están detalladas por el asesor principal en política exterior del canciller de la RFA –Horst Teltschik- quien cuenta cómo en el Kremlin, las delegaciones soviética y alemana se sentaron en una mesa larga, con Kohl y Gorbachev frente a

⁶⁵ *Ibid.*, p. 486.

frente. Durante estas conversaciones, las primeras palabras de Kohl fueron en el sentido de la solidaridad que la RFA expresaba hacia la URSS, y Gorbachev reconocía estos gestos de los alemanes y los agradecía. En otras palabras, la RFA sugería discretamente el poderío económico alemán, el cual era capaz de continuar la cooperación y las concesiones económicas, financieras y crediticias para apoyar al régimen de Gorbachev en sus objetivos reformistas.

Durante las negociaciones germano-soviéticas, Kohl expuso la situación crítica en la que se encontraba la RDA y habló de la necesidad de incorporar la reunificación alemana en el marco político e institucional europeo e internacional. Asimismo, el canciller habló de la importancia de mantener a Alemania en el seno de la OTAN, pues de lo contrario, los intereses de seguridad de la URSS se verían afectados.⁶⁶ Kohl también rechazó la posibilidad de neutralizar el estado reunificado y habló de la importancia de alcanzar la reunificación lo antes posible para evitar el caos entre los dos estados alemanes, pues las olas de migración masivas ponían en riesgo la estabilidad política interna de ambos.

La respuesta de Gorbachev fue clara: los alemanes tenían que decidir su destino, y los ciudadanos de la RDA habían tomado la decisión. En palabras del presidente de la URSS, “los alemanes habían aprendido su lección de la historia, y ahora lo único que importaba era la historia.”⁶⁷ La estrategia de Kohl había funcionado: el debate internacional se daba en términos de la autodeterminación del pueblo alemán, y por más que nadie estuvieran de acuerdo en la manera en que Alemania se debía reunificar, al

⁶⁶ Sin embargo, Kohl no expuso de qué manera se afectarían exactamente estos intereses. Ver Horst Teltschik, op. cit., en Hanns-Josef Ortheil, pp. 486-487. Ortheil resume la conversación transcrita por Teltschik.

⁶⁷ Loc. cit.

menos los actores internacionales estaban convencidos de que la unificación era inminente, y su negociación también. La previsión de Thatcher de que la reunificación no estaba en la agenda internacional había fallado. La reunificación se había convertido en varios meses en el asunto internacional de mayor importancia entre todas las potencias mundiales. Kohl había obtenido que la Unión Soviética se sentara en la mesa, y con el apoyo de Estados Unidos, era evidente que Francia, Inglaterra y la URSS lo harían también. Ahora sólo faltaba organizar las negociaciones.

Segunda mitad de febrero 1990: preparación de las negociaciones 2+4

Dennis Ross, el jefe de la oficina de planeación política del Departamento de Estado de Estados Unidos, tuvo la idea de llamar las negociaciones sobre la reunificación de Alemania con la fórmula de “2+4”.⁶⁸ Según esta idea, los alemanes tendrían que negociar primero entre ellos cómo unificar ambos estados, y los cuatro aliados que la habían dividido debían de dar el visto bueno después. Esta manera de proceder demostraba no sólo el principio de la necesidad de legitimar el nuevo estado alemán por medio de la autodeterminación de sus ciudadanos –un principio arduamente defendido por el Departamento de Estado en esa época en particular -, sino que también aumentaba las posibilidades de reunificar Alemania bajo el manto de la RFA para mantener el estado alemán como una democracia liberal federal.

Las discusiones sobre el nombre que se le debían de dar a estas pláticas demuestran las divergencias políticas alrededor de la negociación de la reunificación alemana. Como explica el entonces ministro de relaciones exteriores de Alemania:

⁶⁸ Frank R. Pfetsch, *op. cit.*, pp. 227-228.

“[En la preparación de las negociaciones] enfatiqué que los dos estados alemanes, cuya responsabilidad era la unificación del estado, expondrían los problemas internacionales de la reunificación a los cuatro y no viceversa. Cualquier indicación que los cuatro negociarían el destino de Alemania tenía que ser evitada. Esto resultó en la secuencia que se le dio al título de la conferencia: 2+4, no 4+2.”

Como explica Ulrich Albrecht en su artículo, la batalla semántica que estalló entre Francia, Inglaterra, la URSS y la RFA por cómo llamar estas negociaciones revelaba las actitudes de cada uno de los estados que negociarían la reunificación. Thatcher prefería que las negociaciones fueran llamadas 4+2, Mitterrand prefería hablar de 4+0, y los soviéticos estaban entre cualquiera de estas dos soluciones. En la URSS, las diferencias entre el ministerio de relaciones exteriores, el partido comunista, y la oficina del presidente resultaron en el intercambio acalorado de discusiones sobre cómo se debían de llamar las negociaciones.

Valentin Falin, el director de la división internacional del secretariado del comité central del PCUS, explica que el canciller soviético había recibido órdenes estrictas del partido comunista de insistir en la versión de 4+2 no sólo por que la responsabilidad de Alemania en conjunto yacía en las cuatro potencias sino también por que la RFA insistía continuamente en que se le otorgara esa responsabilidad.⁶⁹ El asesor principal de Gorbachev, Anatoli Tsemaev, había preparado un memorando con el presidente específicamente para dar órdenes al canciller Eduard Shevardnadze de defender la fórmula de 4+2. Sin embargo, después de la primera reunión ministerial entre los cuatro, Shevardnadze regresó sin haber confirmado la fórmula defendida por el PCUS y Gorbachev. Tsemaev, al borde de la histeria, llamó desesperado a Falin para preguntar

⁶⁹ Ulrich Albrecht, “art. cit.”, p. 4.

por qué se había desobedecido la directiva de Mikhail Sergeevich. La respuesta de Falin: “Genscher era un camarada sumamente amable y había insistido repetidamente en la fórmula de 2+4.”⁷⁰ En otras palabras, el canciller de la RFA había convencido a Shevardnadze de utilizar la fórmula que ponía el énfasis en la autodeterminación de los alemanes más que en la autoridad suprema de los aliados.

Robert D. Blackwill asegura que esta pequeña victoria diplomática aparentemente insignificante indicaba que la RFA era capaz de participar desde una posición similar al resto de las otras potencias mundiales y de manera exitosa. Después de todo, el apoyo americano asegurado por Kohl y el poder de convencimiento de Genscher sobre Shevardnadze habían logrado que las negociaciones se llamaran 2+4 y no viceversa. Como argumenta Blackwill, el hecho de que la versión alemana del nombre de las negociaciones haya sido aceptada está directamente relacionado con la determinación de la agenda durante las negociaciones.⁷¹ En este intercambio, Bonn había aprendido que sus posiciones podían ser defendidas exitosamente, lo cual le hizo también creer que era posible hacer cambiar de opinión a París, Londres y Moscú. La estrategia del *eine, klare Gedanke* de Kohl comenzaba a tener éxito a nivel internacional.

Durante una conferencia sobre el espacio aéreo internacional entre la OTAN y el Pacto de Varsovia en Ottawa el 13 de febrero de 1990, Estados Unidos implementó una política intensa de apoyo a la iniciativa de la RFA de las negociaciones 2+4. Durante esta conferencia llamada “*Open skies*”, Bush sostuvo reuniones bilaterales con Mitterrand y Thatcher, y el secretario de estado Baker hizo lo mismo con Shevardnadze y los demás cancilleres de las potencias para lanzar las negociaciones. El objetivo del

⁷⁰ Loc. cit.

⁷¹ Robert D. Blackwill, “art. cit.”.

2+4 era discutir los aspectos internacionales del establecimiento de la unificación alemana y sobre todo las cuestiones de seguridad de los estados vecinos. Baker defendía que las negociaciones debían de eliminar todos los derechos y obligaciones restantes de las cuatro potencias sobre Alemania y establecer un estado alemán enteramente soberano.⁷² Después del trabajo de cabildeo del secretario de estado y el presidente americanos, Francia, Inglaterra, la Unión Soviética, la RFA, la RDA y Estados Unidos habían acordado negociar la reunificación en cuatro rondas entre mayo y septiembre de 1990.

Marzo-abril 1990: elecciones en la RDA y primeras ofertas crediticias RFA-URSS

Antes de que empezara la primera ronda de negociaciones en mayo, los resultados de las elecciones del 18 de marzo de la RDA tuvieron un efecto decisivo en la posición de las principales potencias que rechazaban la reunificación y favoreció considerablemente la posición de Kohl cuando comenzaron las negociaciones internacionales. El mandato que había recibido el nuevo régimen de la RDA era la reunificación, y nadie podía cuestionar que la autodeterminación alemana se había manifestado a favor de la unificación de ambos estados.

Las elecciones tuvieron un efecto principalmente en Francia y la Unión Soviética, pues Estados Unidos ya estaba a favor como vimos e Inglaterra se había alejado un poco del proceso y prefería velar por sus intereses más que defender una u otra posición. En el caso de Francia, una vez que las elecciones dejaron claro que la reunificación se iba a llevar a cabo de una u otra manera, el ministro de relaciones

⁷² James Baker, "Erklärung des amerikanischen Außenministers, abgegeben zur Eröffnung der Zwei-plus-Vier-Verhandlungen in Bonn am 5.Mai.1990", Dokumente zur deutschen Vereinigung, Europa-Archiv, D495, en Frank R. Pfetsch, op. cit., p. 209.

exteriores francés se pronunció a favor de una integración de las “provincias” de la RDA en la RFA para evitar el complicado proceso de admitir un decimotercero estado en la Comunidad Europea. Asimismo, Jacques Attali informó a Kohl que Francia había comenzado a trabajar de cerca con la Comunidad Europea para asegurar que el estado alemán reunificado estuviera firmemente instalado en el marco institucional europeo.

En el caso de la Unión Soviética, las elecciones de la RDA suavizaron su posición hacia la participación del estado alemán en la OTAN. Un día después de las elecciones, el Kremlin comunicó de manera oficial que buscaría una recompensa para aceptar la participación de Alemania en la alianza militar occidental. Wjatschelaw Daschitschew, uno de los académicos soviéticos expertos en Alemania y en Europa, declaró en una entrevista con el diario alemán “*Die Welt*” dos días después de las elecciones de la RDA que estaba en el interés de la URSS que Alemania fuera parte de la OTAN: “Existe una imagen de un cañón desamarrado que se mueve peligrosamente sobre la cubierta de un barco, y algunas personas comparan a una Alemania neutral con ese cañón.”⁷³

La idea de que era preferible tener a Alemania limitada en el marco de la OTAN que correr el riesgo de dejarla sola bajo un estatus neutralizado comenzó a ser aceptada por todos los actores involucrados después de las elecciones de la RDA en marzo. Incluso la Unión Soviética, la más acérrima opositora de la membresía de la RFA en la OTAN, ya había comenzado a mostrar que un arreglo era posible. Por estas razones, Kohl y Baker estaban convencidos que podían comenzar la primera reunión del 2+4 con la RFA proponiendo que Alemania se mantuviera en la OTAN, que las tropas soviéticas

⁷³ Bundeszentrale für politische Bildung, “Der Weg zur Deutschen Einheit: Verhandlungen mit den Vier Mächten”, en www.bpb.de/themen/BEXFED.html, página visitada el 24.05.2005.

se retiraran gradualmente de la RDA, y que las tropas alemanas pudieran ser estacionadas en cualquier parte del territorio alemán.

Mientras la RFA ganaba confianza y peso en el terreno internacional antes de que las negociaciones comenzaran, las crisis económicas y políticas de la URSS abrieron ventanas de oportunidad para Kohl antes de la primera reunión del 2+4 en mayo de 1990. Como habíamos visto arriba, el nuevo embajador de la URSS en la RFA –Juli Kwizinski- había insistido constantemente en establecer un tratado de cooperación económico y militar entre la URSS y la RFA. En un movimiento táctico, Kohl hizo una primera oferta a Kwizinski en abril de 1990, a dos semanas de comenzar la primera negociación de 2+4. Los resultados de estas pláticas fueron muy favorables, y el embajador soviético reaccionó eufórico a las ofertas alemanas.

Kohl no había hecho más que mandar a su asesor principal –Horst Teltschik- para poner a prueba los alcances de su propuesta y manifestar el interés alemán de establecer una carta de trabajo conjunto en el sentido de la cooperación histórica germano-soviética. Al mismo tiempo que comenzaran las negociaciones entre todos, la RFA buscaba acercarse particularmente a una URSS susceptible a ser seducida con créditos financieros para mantener dos vías de comunicación abiertas al mismo tiempo con Gorbachev. Como veremos abajo, el dinero jugó un papel importante en las negociaciones entre la RFA y la URSS, especialmente por que la URSS buscaba salir de su profunda crisis económica y social con ayuda occidental. Durante este periodo, Kohl tampoco había descuidado a sus aliados occidentales y rindió visitas oficiales a Mitterrand, Thatcher y Bush para preparar las negociaciones de 2+4 y asegurarles la orientación occidental de la RFA y su membresía en las instituciones y alianzas de la OTAN y la Comunidad Europea.

Mayo-septiembre 1990: negociaciones 2+4

Al mismo tiempo que el proceso interno de negociación entre los dos estados alemanes se inclinaba rápidamente hacia la integración de la RDA en la RFA –como vimos en el capítulo anterior- comenzaron las negociaciones de 2+4 para aprobar el proceso de reunificación decidido por los alemanes y solucionar la dimensión internacional de seguridad del proceso. La primera reunión se llevó a cabo en Berlín el 5 de mayo de 1990. En la sesión inaugural, las seis delegaciones participantes se pusieron de acuerdo sobre los cuatro temas que debían ser negociados durante las pláticas de 2+4:

- Las cuestiones fronterizas;
- Las cuestiones político-militares;
- El problema de Berlín;
- El arreglo jurídico del traspaso de derechos y responsabilidades de las cuatro potencias a Alemania.

Conferencia de Berlín: 4-5 mayo 1990

Después de aprobar la agenda de discusión descrita arriba, comenzaron las primeras negociaciones. El tema más espinoso y controversial era la participación del nuevo estado alemán en la OTAN. Este tema había sido discutido acaloradamente en la conferencia *Open Skies* de Ottawa, con algunas diferencias considerables entre la postura del secretario de relaciones exteriores de la RFA y su canciller. Genscher partía de la base que los soviéticos no aceptarían jamás la membresía de Alemania en la OTAN, por lo cual desde el principio buscó minimizar los daños y defender una estructura de participación alemana en la OTAN pero sin mantener tropas activas en el territorio de la RFA. Los americanos se mostraron interesados al principio, pero Kohl logró convencerlos de que no había ninguna diferencia entre la solución de Genscher (membresía "simbólica" de la RFA en la OTAN) y la de Modrow (neutralización de la RFA). Al final del día, la propuesta de Kohl prevaleció, pero no sin algunos roces entre el canciller y el ministro de la RFA.

Al principio de esta conferencia, Shevardnadze sostuvo pláticas bilaterales con Kohl para comunicarle que un nuevo crédito de la RFA hacia la URSS podría ser fructífero para encontrar un compromiso al respecto de la membresía de la RFA en la OTAN. Kohl era un político que no perdía tiempo y que aprendía rápido sus lecciones: en enero de ese mismo año, las miles de toneladas de conserva de carne y de leche le habían permitido hablar con Gorbachev y convencerlo de que se abrieran las negociaciones sobre la reunificación. La reacción inmediata de Kohl fue mandar a su asesor a Moscú para negociar al mismo tiempo un crédito con la URSS.

Teltschik llegó a Moscú en misión secreta el 13 de mayo con los presidentes del Deutschebank y el Dresdner Bank para encontrar que los soviéticos querían un

préstamo de 20 mil millones de marcos alemanes en un periodo de cinco a siete años. La suma era estratosférica, pero Kohl sabía que Gorbachev arriesgaba no ser reelecto en la reunión del PCUS de julio de 1990 si no lograba solucionar la situación financiera de la URSS. Los soviéticos se enfrentaban a una crisis de solvencia y de deuda internacional sin precedentes, y el país estaba a punto de entrar en *default* financiero, un golpe al cual Gorbachev y Shevardnadze no sobrevivirían. De manera urgente, la URSS pidió un crédito financiero sin intereses a la RFA de dos mil millones de marcos alemanes, más 10 a 15 mil millones de marcos adicionales que no fueran cobrados en los próximos cinco años.

Las ofertas de la URSS revelaban la extraña situación en la que se encontraban Gorbachev y Shevardnadze: en las conferencias de Bonn se habían mostrado intransigentes hacia la cuestión de la OTAN, pero en reuniones y pláticas bilaterales tanto en Bonn como en Moscú se mostraban desesperados por encontrar una solución con Kohl y Genscher. Cuando los presidentes del Deutschebank y el Dresdnerbank regresaron a discutir con el canciller sobre la dificultad de esos préstamos, Kohl respondió que era necesario estar a la disposición de la URSS, “así como un granjero a veces tiene que recolectar su cosecha antes de que una tormenta arranque todo.”⁷⁴

Apenas un día después del regreso de los banqueros de Moscú, el embajador soviético en Bonn envió una carta al canciller expresando la esperanza que el régimen de la RFA considerara las necesidades económicas de la URSS para encontrar una solución constructiva en el marco de las negociaciones de 2+4. En la carta también había una solicitud para un crédito de 5 mil millones de marcos alemanes. A partir de

⁷⁴ Loc. cit.

estos intercambios oficiosos comenzaron las pláticas bilaterales que fueron acercando a la URSS con la RFA en los temas internacionales claves para negociar exitosamente la reunificación: la membresía de Alemania en la OTAN, las fronteras con Polonia, la retirada de las tropas soviéticas de la RDA, y la reducción de armas de destrucción masivas. Conforme avanzaban las pláticas de créditos y ayuda económica entre la URSS y la RFA, se suavizaba la posición de la URSS y avanzaban las negociaciones de 2+4. El 18 de junio, la URSS y la RFA firmaron un tratado para otorgar un crédito con un avance de 5 mil millones de marcos alemanes a Gorbachev sin intereses. Sin embargo, el ministro de economía de la RFA informó a Kohl menos de un mes después que la URSS ya se había gastado por completo la suma y que vendrían por más. En la medida en que la RFA contribuía con ayuda económica a la URSS, se fueron solucionando algunos de los nudos más importantes de las negociaciones. Cuando los seis se volvieron a encontrar en la segunda conferencia en Londres, se pudo dar el primer avance en las negociaciones.

Conferencia de Londres: 5-6 julio 1990

Mientras avanzaban de manera positiva las negociaciones entre la URSS y la RFA, la OTAN –con el apoyo de Estados Unidos- llegó con una nueva propuesta para el Pacto de Varsovia durante la segunda conferencia de Londres. La propuesta era que ambas alianzas ya no se vieran como enemigas, y concretamente lo que significaba era que la OTAN cambiaría su estructura y estrategia de defensa europea para adaptarse a las nuevas condiciones del mundo al final de la Guerra Fría. La OTAN reduciría sus armas nucleares por medio de una estrategia llamada “réplica flexible” para minimizar la posibilidad de un conflicto nuclear.

Esta oferta por parte de la alianza occidental a la URSS llegaba en un momento clave para Gorbachev. Mientras se llevaba a cabo la conferencia en Londres, el PCUS sostenía su reunión y elecciones anuales, y Gorbachev estaba seriamente bajo presión de las alas ortodoxas y militares del partido, principalmente bajo el liderazgo del grupo de Ygor Ligachev. El *timing* era perfecto para el presidente de la URSS: los créditos de la RFA estuvieron disponibles para la URSS la misma semana que se lanzó la declaración de Londres, y ambos factores permitieron que Gorbachev y Shevardnadze sobrevivieran a los ataques de la oposición y se mantuvieran a la cabeza del PCUS. Las elecciones del politburo y del partido de 1990 eran un referendo de la *Deutschlandpolitik* de Gorbachev, y con la victoria que obtuvo en esa elección pudo seguir adelante con la política que beneficiaba tanto a su gobierno como al de Kohl.

En señal de agradecimiento, Gorbachev invitó a Kohl a una visita amistosa a su *dacha* en Stavropol –el pueblo natal del presidente soviético en el Cáucaso- cuando terminó la reunión general del PCUS. Más que una muestra de confianza, la invitación era un indicio que las negociaciones sobre la reunificación podían seguir avanzando si se mantenía el tono correcto entre la RFA y la URSS. De hecho, los acuerdos a los que llegaron Gorbachev y Kohl en esta visita fueron los que permitieron que la Alemania reunificada pudiera ser parte de la OTAN.

Cuando Kohl llegó a Moscú para iniciar su visita, Gorbachev platicó de manera informal con el canciller para comunicarle que Alemania podría ser miembro de la OTAN. Sin embargo, la OTAN tenía que aceptar el hecho de que sus tropas no podrían estacionarse en el territorio de la RDA mientras siguiera habiendo tropas soviéticas. A cambio, Gorbachev ofrecía que la URSS renunciaría a todos sus derechos y obligaciones sobre Alemania.

Al día siguiente, en las negociaciones oficiales entre las delegaciones de la RFA y la URSS, Gorbachev anunció que el canciller y él habían llegado a un arreglo que sólo podía tener consecuencias agradables para todos los involucrados: las negociaciones de 2+4 terminarían con la firma de un tratado de derecho internacional y la RFA, la RDA, Berlín y la Alemania reunificada en su conjunto podrían ser miembros de la OTAN si así lo deseaban. La única condición era la renuncia a utilizar misiles de tipo ABC en el territorio de la RFA y la imposibilidad de estacionar tropas de la OTAN en territorio de la RDA mientras ahí hubiera tropas soviéticas. Después de este acuerdo general, ambas delegaciones continuaron la negociación de los detalles y acordaron la manera en que se retirarían las 370 000 tropas soviéticas.

Para la RFA, las pláticas del Cáucaso significaban un éxito total de la política de Kohl de reunificar Alemania rápidamente con una orientación occidental, formando parte de la OTAN y la Comunidad Europea y reincorporando a la RDA en la RFA. Alemania estaría reunificada, sería libre y soberana, podría seguir siendo parte de la OTAN, y, una vez retiradas las tropas soviéticas, sus fuerzas armadas podrían estacionarse en cualquier lugar de su territorio. Además, los acuerdos no podían llegar en mejor momento: un día después del desayuno en el Cáucaso cuando Gorbachev había dado el sí a la membresía alemana en la OTAN se celebraba la tercera reunión del 2+4 en París.

En cambio, para los soviéticos los resultados eran menos prometedores. En entrevista con la prensa soviética en el avión a París, Shevardnadze habló de una situación penosa de emergencia que los había empujado a negociar todo con rapidez.⁷⁵

⁷⁵ Ibid., p. 17.

En retrospectiva, los soviéticos coinciden en que el cálculo americano de Bush y Baker de apoyar la rápida unificación de Kohl tuvo un efecto devastador en el poder de negociación de la URSS en los confusos años de 1989/1990. El subsecretario de relaciones exteriores de la URSS publica en sus memorias que "...si los alemanes hubieran sido confrontados de manera decidida con la opción: unidad nacional u OTAN, Alemania se hubiera retirado de la OTAN."⁷⁶ En realidad, la única opción que le quedaba a la URSS para detener la reunificación era una intervención militar que aplastara los movimientos ciudadanos en Berlín como en 1953, pero esta opción estaba descartada según Shevardnadze por que "hubiera sido una catástrofe, hubiera roto nuestras relaciones con la RFA y hubiera sido devastador para la situación de toda Europa."⁷⁷ El Kremlin buscaba establecer una relación estrecha de cooperación con la RFA y sobre todo con el estado alemán reunificado para solucionar los problemas económicos y financieros de la URSS, los cuales no podrían ser resueltos sin el apoyo occidental. Cuando Gorbachev aceptó la membresía de Alemania en la OTAN, las negociaciones de 2+4 se convirtieron en una mera formalidad.

Conferencia de París: 17 julio 1990

En la tercera conferencia de las negociaciones de 2+4 se negociaron principalmente los detalles de la reunificación en cuestiones de derecho internacional, de las fronteras con Polonia y de las tropas soviéticas. En esta ronda, Polonia participó en las negociaciones durante las pláticas sobre las fronteras, y se concluyó en este tema que la RFA reconocería la línea Oder-Neiße y que esta cláusula formaría parte del

⁷⁶ Albert Ulbrich, "art. cit.", p.8.

⁷⁷ Bundeszentrale für politische Bildung, "art. cit.", p. 20.

tratado internacional resultante de las negociaciones. Posteriormente, la RFA y la URSS negociaron dos tratados separados que estarían incluidos en el marco general de los tratados de 2+4. Uno de ellos era el “Tratado General” (*Generalvertrag*) sobre la cooperación entre ambos países, y el otro era el “Tratado de Transición” (*Überleitungsvertrag*) sobre el estacionamiento de tropas soviéticas en el territorio de la RDA, a las cuales se les permitiría permanecer entre tres y cuatro años después de que el tratado entrara en vigor. Asimismo, se llevaron a cabo negociaciones trilaterales entre la RDA, la RFA y la URSS para decidir quién se quedaba con qué parte de las empresas estatales de la RDA.

Las negociaciones en París avanzaron rápido, pero en agosto de 1990 se presentó un problema serio que ponía en riesgo la validez del tratado que se estaba preparando. Shevardnadze informó a Kohl ese mes que la situación de las tropas soviéticas en la RDA era preocupante y que no habría manera de retirarlas en tres o cuatro años, sino más bien en seis, siete o más. En otras palabras, el ministro soviético le decía al canciller alemán que la retirada dependía del apoyo material y financiero de la RFA. En una visita a la RFA el 28 de agosto, el subsecretario de relaciones exteriores de la URSS dictó que la RFA debía de pagar no sólo el costo de transporte de la retirada de las tropas y construir residencias nuevas para 370 000 familias en la URSS, sino que también tenía que pagar los sueldos de las tropas soviéticas en el periodo de gracia o habría una rebelión en las fuerzas armadas. Encima de esa presión, en tres semanas se llevaría a cabo la cuarta y última reunión de 2+4 en Moscú, y de pronto todo el trabajo hecho parecía venirse abajo.

El 5 de septiembre, el embajador soviético en la RFA llegó con una propuesta financiera para Kohl: Alemania debía de pagar 3 mil millones y medio de marcos por los

sueldos de las tropas estacionadas entre 1990 y 1994, 3 mil millones por su transportación, 11 mil millones y medio para la construcción de 720 000 residencias con la infraestructura necesaria (jardines de niños, parques, farmacias, etc.), 500 millones adicionales para un programa de reconstrucción posterior y 17 mil millones y medio por el regreso de los títulos de propiedad del inmobiliario soviético en la RDA. Antes de conocer el monto propuesto, los alemanes estaban seguros que podían resolver el problema de los costos, pero con la propuesta en mano la negociación estaba en peligro de fracasar por las cantidades involucradas. Kohl y Genscher propusieron el 7 de septiembre un crédito por 7 mil millones de marcos alemanes, y Gorbachev respondió que era imposible, pues sólo para las residencias se necesitaban 11 mil millones, sin contar el transporte y los sueldos. Los días pasaban y el tiempo se acababa. El 10 de septiembre, Kohl ofreció 11 mil millones, 12 mil millones máximo. Gorbachev explica que había negociado con los militares y con los economistas, y que no le permitirían aceptar menos de 15 mil millones. El presidente soviético puso un ultimátum a Kohl y le dijo que si no se juntaba esa suma, toda la negociación tendría que empezar de nuevo desde cero. Varias horas más tarde, cuando Kohl le comunica a Gorbachev que avanzará 3 mil millones de marcos sin intereses inmediatamente y que se comprometería a pagar 12 mil millones más, Gorbachev aseguraba que la URSS firmaría el tratado de transición. Dos días más tarde, ambos se reunieron en Moscú para la cuarta y última ronda del 2+4.

Conferencia de Moscú: 12 septiembre 1990

Después de haber negociado la retirada de las tropas soviéticas, los ministros de relaciones exteriores de los seis países se reunieron en Moscú para firmar el tratado sobre el arreglo definitivo de Alemania (*Vertrags über die Abschließende Regelung in*

bezug auf Deutschland). El tratado solucionaba en diez artículos la situación internacional de la reunificación de Alemania y tenía el mismo estatuto que un tratado de paz entre Alemania (es decir, la Alemania de 1945) y los cuatro aliados que la habían derrotado al final de la Segunda Guerra Mundial. El resultado fue la restitución de la unidad alemana y de la soberanía plena de Alemania sobre sus asuntos internos e internacionales. Los aliados renunciaban a su autoridad suprema sobre Alemania y sobre el control de su territorio, sus relaciones y su espacio aéreo, y el tratado significaba que ya no era necesario firmar un acuerdo de paz final para Alemania. El tratado fue firmado el 12 de septiembre por los seis participantes, aprobado conjuntamente por el Bundestag de la RFA y la *Volkskammer* de la RDA el 20 de septiembre. Según el artículo 9, el tratado entraría en vigor cuando se depositara el último instrumento de ratificación por los estados involucrados. Sin embargo, cuando las cuatro potencias firmaron el tratado el 12 de septiembre, acordaron suspender completamente sus derechos y responsabilidades sobre Berlín y Alemania entre la fecha en que se unificara el país hasta que entrara en vigor el tratado. La RFA y la RDA acordaron que el 3 de octubre de 1990 sería la fecha elegida para la unificación, y a partir de esa fecha, Alemania era una nación libre y soberana a pesar de no estar firmado el tratado por todas las partes por que éstas habían suspendido sus derechos en esa fecha. Una vez unificada, Alemania firmó el tratado el 13 de octubre de 1990, Estados Unidos el 25 de octubre, Inglaterra el 16 de noviembre, Francia el 4 de febrero de 1991, y la URSS el 15 de marzo de 1991, cuando finalmente entró en vigor el tratado de 2+4.

Septiembre-diciembre 1990: inserción de Alemania en la Comunidad Europea

El periodo analizado en la tesis es del 9 de noviembre de 1989 al 3 de octubre de 1990, pero es importante mencionar brevemente cómo se insertó el estado alemán reunificado en la Comunidad Europea, pues era una de las condiciones que Francia e Inglaterra habían impuesto en las negociaciones de 2+4 para reunificar a Alemania. Durante todo el proceso descrito en la tesis, el gobierno federal de la RFA mantuvo informado a los órganos de la Comunidad Europea: el Consejo, la Comisión, y el Parlamento, sobre todo en las cuestiones sobre las consecuencias legales de la reunificación hacia la comunidad. Este trabajo de seguimiento permitió que los órganos de la CE armonizaran la entrada de Alemania en octubre de 1990.

A petición del Parlamento, la Comisión estableció desde abril de 1990 que las elecciones de marzo de la RDA habían demostrado el deseo de los ciudadanos de la RDA a acceder a la RFA, y que la adhesión no cambiaría de ninguna manera la membresía en la CE de la RFA. Asimismo, la Comisión estableció que la ley de la CE, de acuerdo a la regla de las fronteras amovibles del tratado (*moving treaty boundaries*) se aplicaría inmediatamente con la extensión de la RFA hacia los cinco nuevos *Länder*, y esta opinión legal fue adoptada por todos los órganos de la CE y no fue cuestionada por ningún estado miembro. También se estableció que todos los tratados establecidos entre la RFA y la CE se aplicarían al nuevo territorio de la RDA.

Sin embargo, pronto fue evidente que era necesario tomar ciertas medidas para integrar el territorio de la RDA en la CE. El 17 de septiembre de 1990, el Consejo promulgó la Ley CE 2864/90 sobre las medidas interinas aplicables después de la

reunificación de Alemania.⁷⁸ El artículo 2 de esta ley autorizaba a la Comisión a mantener en vigor la legislación en los territorios de la RDA que no siguieran la ley comunitaria de la CE por un periodo de gracia hasta el 31 de diciembre de 1990, aunque hasta la fecha se han seguido aplicando algunas excepciones y reglas especiales para estos territorios.

⁷⁸ Jochen Abr. Frowein, "art. cit.", p. 160.

Capítulo 4: Negociaciones de reunificación alemana 1989/1990:

¿Sinergia entre la RFA y la URSS?

Introducción

Los dos capítulos anteriores analizaron el debate político interno en la RFA sobre la reunificación y las negociaciones internacionales sobre este tema entre la RFA, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, la RDA y la URSS con base en el modelo de Putnam de juegos a dos niveles. Este capítulo analiza la relación entre estas dos negociaciones para determinar si hubo sinergia entre la RFA y la URSS o no y así probar la hipótesis de la investigación o refutarla. Si es cierto que hubo sinergia, entonces los resultados de las negociaciones internas y externas estarían determinados de manera simultánea y mutua, y no de manera secuencial. De entrada, es posible adelantarse a concluir que el juego internacional definía en buena medida el resultado de la negociación y no estaba vinculado con el debate político interno de la RFA, pero este debate interno también contribuyó considerablemente a la aceleración del proceso y el reacomodo de prioridades para los actores principales. La elección de la RDA del 18 de marzo, por ejemplo, no dejó ninguna duda de que la reunificación era inminente, y esto cambió las posiciones y estrategias de todos los actores internacionales.

Sinergia: definición y condiciones

El concepto de sinergia de Putnam fue definido y explicado en la introducción y en el marco teórico de la investigación. Basta recordar que la sinergia es una relación entre dos niveles de negociación, es decir, entre una negociación política interna y una internacional. Para simplificar este argumento, tomemos como ejemplo una negociación internacional entre dos jefes de estado que deben responder a un marco institucional interno para aprobar el tratado o acuerdo que negocian con su respectiva contraparte. Esta estilización no es sólo útil para la explicación, sino que también se acomoda al análisis de la tesis, la cual considera principalmente a la RFA y la URSS. Como los jefes de estado están presentes en dos negociaciones a distintos niveles, a veces se presenta la oportunidad de utilizar una negociación internacional para llegar a un arreglo que favorece a ambos jefes de estado en sus respectivas políticas internas. Cuando los dos negociadores encuentran la ocasión de explotar beneficios conjuntos y crean una coalición que favorece la cooperación en ambos países, entonces podemos hablar de sinergia.

La sinergia es un fenómeno raro por que se necesitan presentar una serie de condiciones entre varias negociaciones a distintos niveles para que se pueda manifestar. Las tres principales condiciones son: presencia de beneficios conjuntos para ambas partes, creación de una coalición entre dos negociadores que buscan la cooperación para explotar esos beneficios, y una negociación internacional que permita el desarrollo de la sinergia. Si este capítulo busca la sinergia entre dos países durante una negociación internacional, la primera pregunta debe de ser: ¿existían estas tres condiciones entre la RFA y la URSS en las negociaciones de reunificación alemana en 1989-1990?

En primer lugar, sí había beneficios conjuntos para ambas partes. Por un lado, la RFA tenía mucho que ganar: la reunificación, la mitad de su antiguo territorio, una victoria simbólica e histórica, y la culminación de una lucha política durante 40 años que buscaba unir a la nación que había sido dividida al final de la Segunda Guerra Mundial. Al menos en la euforia de los años de 1989-1990, la RFA y la RDA no dudaban un instante que tenían todo que ganar, aunque ahora el recuento de los hechos parece dibujar un panorama más sobrio cuando se toman en cuenta los enormes costos que implicó adoptar una nación al borde del colapso económico y social.⁷⁹ Por otro lado, aunque el botín de la URSS no era tan jugoso como el de la RFA, también existían beneficios conjuntos que podía obtener de esa negociación. La URSS podía obtener los créditos millonarios de la RFA, pero también abría la puerta para establecer una relación de cooperación a largo plazo no sólo con la RFA, sino también con todo Occidente. Según el propio Gorbachev, la posibilidad de obtener apoyo político y económico para reformar la economía y el sistema político de URSS era una ganancia más importante que los créditos alemanes, los cuales no serían capaces por sí solos de solucionar la crisis económica soviética de esos años.

En segundo lugar, sí había una coalición entre dos negociadores que buscaban la cooperación para explotar esos beneficios. La relación entre Kohl y Gorbachev se construyó no sólo alrededor de la confianza y el apoyo incondicional del canciller alemán al presidente soviético, sino también alrededor de los beneficios que ambos buscaban

⁷⁹ Innumerables recuentos pesimistas de todo el espectro político, intelectual y social de Alemania han argumentado en este sentido durante los últimos quince años. El costo de la reunificación se estima en varios cientos de miles de millones de euros. Los *Länder* que antes eran parte de la RDA tienen una tasa de desempleo del 20%. Las ciudades de Alemania oriental se vacían demográficamente. Alemania dedica el 4% del PIB de la tercera economía mundial a subsidiar una economía de la ex-RDA que no es capaz de auto-sustentarse. Ver Marcus Walker, "German Politicians Admit Reunification was a Costly Flop", en [The Wall Street Journal Europe](#), 29.04.2004.

explotar. Aunque sus intereses y motivaciones fueran completamente diferentes, Kohl y Gorbachev negociaban bajo el entendido de que estaban creando una relación entre socios para empujar tanto sus objetivos internacionales como sus objetivos nacionales. No existe evidencia empírica para probar este entendimiento, pero los hechos son ineludibles: Kohl necesitaba a Gorbachev para lograr la reunificación, y Gorbachev necesitaba a Kohl para inyectar capitales a la reforma económica soviética y sufragar los costos de la retirada de las tropas soviéticas de la RDA.

En tercer lugar, había una negociación internacional que permitía que ambos negociadores dialogaran constantemente, comunicaran en tiempo real los límites de sus posibilidades, y establecieran una relación en torno a un tema en común. Las negociaciones internacionales que Bush y Baker habían ampliamente promovido y apoyado permitieron que los seis actores relevantes pudieran interactuar en varias rondas de negociación.⁸⁰ Las negociaciones de 2+4 no sólo establecían un marco de referencia para la URSS y la RFA, sino que también jugaban un papel importante para reequilibrar las relaciones de poder que estaban en constante evolución en esos años en que la Unión Soviética pasaba por la crisis económica y política más grande de su historia que poco tiempo después la borró del mapa como a la RDA.

En conclusión, entre el 9 de noviembre de 1989 y el 3 de octubre de 1990, existían las tres condiciones necesarias para que se diera la sinergia entre la RFA y la URSS cuando negociaron la reunificación de Alemania. Ahora es necesario preguntarse, ¿cómo poder determinar si hubo sinergia o no?

⁸⁰ Philip Zelikow y Condoleezza Rice argumentan que sin esta trabajo preparativo norteamericano de las negociaciones 2+4, la URSS probablemente no se hubiera sentado en la misma mesa que la RFA. Estos autores alegan que las negociaciones de fondo más importantes fueron entre Estados Unidos y la Unión Soviética y dejan suponer que las negociaciones entre la URSS y la RFA fueron meramente de forma. Ver Germany Unified and Europe Transformed..., op. cit.

Metodología de Snyder

Jack Snyder estudió las negociaciones entre la URSS y la RFA sobre la ciudad de Berlín durante cuatro periodos diferentes tratando de explicar la actuación de los jefes de estado soviéticos con el concepto de sinergia de Putnam. Esta tesis ha tratado de hacer lo mismo pero en un sólo periodo y desde el punto de vista de la RFA. Por lo tanto, el trabajo de Snyder es una buena pista para poder trabajar el periodo y encontrar sinergia, si es que la hubo. Veamos paso a paso lo que hizo en su estudio para replicarlo en esta investigación con sus respectivas diferencias.

Este autor empieza su análisis determinando si el resultado de las negociaciones fue la cooperación o el conflicto. En el caso de las negociaciones entre la URSS y la RFA en 1989-1990, el resultado lo conocemos de antemano: a raíz de la cooperación entre estos dos países se logró la reunificación de Alemania. Después, Snyder explica el resultado por medio del modelo de Putnam. Según el autor, existen cuatro posibles explicaciones para determinar si dos negociadores pudieron llegar a un acuerdo o no.

Primero, está la explicación internacional, preferida por los realistas. Según esta explicación, el que dos negociadores lleguen a un acuerdo depende completamente del dilema de seguridad y el equilibrio de poder internacionales. Las negociaciones se explican como acciones o reacciones de dos estados que movilizan recursos exclusivamente para defender sus intereses de seguridad y mantener el equilibrio de poder. Segundo, está la explicación nacional. Según esta explicación, la estructura gubernamental y las particularidades de los grupos en el poder en un país explican si los negociadores pudieron llegar a un acuerdo. Las negociaciones se explican como el resultado de factores internos que impusieron límites a la cooperación o al conflicto en la

negociación internacional. Tercero, está la explicación acumulativa. Según esta explicación, el resultado de una negociación se explica tanto por las restricciones internas e internacionales impuestas a una negociación entre dos estados. Las negociaciones se explican como un juego a dos niveles pero cada nivel sigue su propia lógica: las negociaciones internas e internacionales son simultáneas, pero no interactúan entre sí. Por último, está la explicación sinérgica. Según esta explicación, el resultado de una negociación se explica no sólo por las restricciones nacionales e internacionales, sino también por la relación que había entre ellas. Las negociaciones se explican como una explotación conjunta de beneficios por medio de una coalición que busca la cooperación a pesar de tener estrategias e incentivos diferentes.

Con base en estas cuatro explicaciones, Snyder interpreta los resultados de las negociaciones de cada periodo para determinar si hubo sinergia o no. Por ejemplo, el autor concluye que durante el periodo de Stalin (1947-1949), las ofertas soviéticas de neutralización de Alemania a cambio de la reunificación llevaron al conflicto con la RFA por que el dilema de seguridad y el equilibrio de poder impedía que el status quo pudiera seguir cambiando en esos años de tensión internacional. Por lo tanto, concluye, a este periodo le corresponde una explicación internacional y no hubo sinergia. Ahora que se ha explicado la metodología de Snyder, veamos cómo se puede aplicar a esta investigación.

¿Cómo explicar el resultado de las negociaciones sobre la reunificación?

De entrada, podemos descartar las primeras dos explicaciones de Snyder. Como vimos en el capítulo 1 de esta tesis, es imposible entender de manera comprensiva las negociaciones de la reunificación tomando exclusivamente un punto de

vista interno o internacional, pues es necesario un enfoque que integre los dos niveles de negociación. Por lo tanto, sólo quedan dos opciones: las negociaciones de la reunificación fueron acumulativas o sinérgicas. Si fueron acumulativas, la negociación interna de la RFA y la negociación internacional entre la RFA y la URSS tenían cada una su propia lógica y limitaba a la otra; si fueron sinérgicas, ambas interactuaban entre sí para determinar el resultado.

Para resolver este dilema, lo primero que hay que entender es que es imposible hablar de una negociación exclusivamente sinérgica entre la RFA y la URSS entre 1989 y 1990. Las negociaciones de reunificación se entienden mejor como un juego de semáforos que como un juego de regateo y de creación dinámica de coaliciones constante. La reunificación se negoció por medio de una secuencia de aprobaciones y pasos que Kohl fue amarrando tanto a nivel interno en la RFA como a nivel internacional con la URSS principalmente, pero también con la RDA y Estados Unidos. Esto es especialmente cierto desde que cayó el muro (noviembre 1989) hasta la tercera ronda de las negociaciones 2+4 (julio 1990).

Esta tesis demostró detalladamente que desde que cayó el muro, el canciller de la RFA fue desarrollando una estrategia política interna para reunir el apoyo político necesario entre los demócratacristianos y liberales en la RFA y los manifestantes de la RDA y proponer la reunificación bajo los términos de la RFA. Una vez que los actores políticos internos ya clamaban al unísono la reunificación, Kohl se acercó a Estados Unidos para proponer una negociación de la reunificación. Después de obtener el apoyo norteamericano, Kohl empezó a negociar con la URSS para lograr convencer a Gorbachev que se podía negociar la reunificación, y al mismo tiempo empujaba las elecciones en la RDA y buscaba el apoyo de Thatcher y Mitterrand. Una vez que los

resultados de las elecciones de marzo de la RDA le dieron un mandato para la reunificación, Kohl logró sentar a todos los actores involucrados en las negociaciones 2+4 y poco a poco se fueron arreglando los temas relacionados con la autoridad suprema de los aliados, la frontera con Polonia, y la permanencia de la RFA en la Comunidad Europea. Durante todo este juego a dos niveles, el debate político interno en la RFA y las negociaciones internacionales eran dos negociaciones separadas que ponían el semáforo de la reunificación en rojo, amarillo o verde, y Kohl conducía el tren de la reunificación por una vía que pasaba la aduana de la política interna de la RFA y la de la política internacional con la URSS. El resultado de cooperación se explica claramente con una explicación acumulativa: Kohl era el pivote entre dos niveles de negociación que imponían límites a la reunificación, pero seguían siendo negociaciones secuenciales y simultáneas, más no interactivas.

Sin embargo, entre la tercera y cuarta ronda del 2+4, es decir, entre julio y septiembre de 1990, es interesante notar cómo las negociaciones entre la RFA y la URSS entraron en una fase dinámica cuando la URSS se rehusaba a conceder que la RFA siguiera formando parte de la OTAN y la RFA buscaba obtener el visto bueno ofreciendo créditos millonarios a Gorbachev. En este momento, Kohl negociaba al mismo tiempo con Gorbachev en el Cáucaso, Genscher con Shevardnadze en el 2+4, y Teltschik con el ministerio de economía en Moscú. Asimismo, Kohl negociaba con el *Bundestag* de la RFA y el *Volkskammer* de la RDA para finalizar la integración económica de la RDA en la RFA, coordinaba la coalición pro-reunificación en la RDA, y le daba seguimiento a las relaciones con Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Es precisamente en este periodo que el terreno era más fértil para que hubiera sinergia entre la RFA y la URSS, pues ambos necesitaban amarrar la negociación, ambos

buscaban cooperar por medio de la creación de coaliciones, y ambos estaban negociando a varios niveles con sus respectivas coaliciones internas. Kohl se enfrentaba a las críticas socialdemócratas a la reunificación y Gorbachev a las críticas del ejército a la retirada de las tropas del territorio de la RDA y de los comunistas ortodoxos a los cambios en la tradicional *Deutschlandpolitik* de la URSS. Lo interesante de este periodo es que la RFA y la URSS constantemente negociaron la provisión de créditos financieros alemanes para convencer a los dos grupos políticos soviéticos que se oponían a la reunificación de que había beneficios considerables detrás de una negociación exitosa.

Cuando Kohl ofrecía créditos a la URSS, no era sólo para “comprar” la reunificación, mucho menos para sobornar a Gorbachev, y mucho menos para compensar el hecho de que la URSS perdía su botín de guerra que había pagado con la sangre de millones de vidas en la Segunda Guerra Mundial. En 1990, Kohl ofreció varios créditos con distintos objetivos: a veces para mostrar buena fe, a veces para obtener una cita en Moscú, a veces para pagar las tropas, a veces para crear un ambiente de confianza, y a veces para cerrar un acuerdo. Estas “concesiones” creaban un vínculo de intereses orientados a fomentar la cooperación entre dos negociadores que buscaban crear una coalición y que se llegaron a ver como tal en el clímax de las negociaciones de reunificación. ¿Cómo podemos entender los créditos de Kohl a Gorbachev? ¿Acaso eran meras compensaciones o podemos hablar de vínculos sinérgicos? ¿Es en esta parte de las negociaciones entre la RFA y la URSS que podemos hablar de sinergia?

Los créditos de la RFA a la URSS: ¿estrategia de sinergia?

Como vimos en el capítulo anterior, en los once meses entre la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania en octubre de 1990, la RFA utilizó incentivos económicos en varias ocasiones en sus relaciones con la Unión Soviética. Desde el principio de las negociaciones sobre la reunificación, Kohl le dio a entender a Gorbachev que la RFA apoyaba las reformas económicas soviéticas. La primera señal concreta de este apoyo se dio en febrero de 1990, cuando la RFA envió ayuda humanitaria a la URSS con un paquete masivo de conservas con un valor aproximado de 220 millones de marcos alemanes. Por medio de señales como ésta, la RFA buscaba convencer a la URSS de que no perdería nada con la reunificación, y Kohl pretendía crear un lazo de confianza con Gorbachev para mostrar la garantía de este compromiso. En abril de 1990, la RFA acordó avanzar algunos de los costos de las tropas soviéticas en la RDA con un pago de 1.25 billones de marcos alemanes. En mayo, Shevardnadze se acercó en secreto a Teltschik para pedir las garantías de un préstamo de 20 billones de marcos, y la RFA reaccionó inmediatamente con un préstamo de 5 billones que la URSS recibió en julio.

Estas primeras señales, sin embargo, eran unidireccionales y actuaban como incentivos para engrasar el motor de las negociaciones. Es decir, la RFA recibía una pista por parte de la URSS, la cual le decía que reconocería la solidaridad alemana con un envío de ayuda humanitaria, y la RFA respondía. Después, la RFA sugería abrir pláticas con la URSS para establecer una relación de cooperación de largo plazo y la URSS escuchaba atentamente. Antes de la tercera y cuarta ronda de las negociaciones 2+4, los incentivos económicos que Kohl ofrecía a Gorbachev eran un instrumento para comunicar la disposición de la RFA a apoyar las reformas económicas de la URSS. Es

difícil hablar de sinergia en estos primeros incentivos económicos, pues a pesar de que los créditos buscaban acercar a la RFA con la URSS, no estaban creando una coalición internacional que buscara explotar los beneficios conjuntos de una negociación y los incentivos económicos no estaban específicamente dirigidos a un grupo que se oponía a la reunificación pero que cambiaría de opinión si se presentaba un incentivo atractivo (*swing voters*). Los millones de toneladas de carne y de leche buscaban mostrar la solidaridad de la RFA, más no pretendían convencer a los comunistas ortodoxos y a los militares conservadores que la RFA podía formar parte de la OTAN.

Entre julio y septiembre de 1990, el papel de los incentivos económicos de la RFA a la URSS comenzó a evolucionar. En estos meses, los créditos no fueron una negociación secundaria a la reunificación como antes, sino que se convirtieron en una de las piezas centrales para que la URSS estuviera de acuerdo en la continuación de Alemania en la OTAN, la Comunidad Europea, y la alianza política y económica occidental. En ese periodo, los créditos ya no eran la grasa del motor, sino la gasolina. Como vimos en el capítulo anterior, entre agosto y septiembre de 1990, Gorbachev le advirtió a Kohl que sin una cierta cantidad mínima de créditos, la negociación tendría que empezar desde cero y la reunificación rápida no sería posible. Si en este periodo los créditos ya no eran una señal de buenas intenciones sino una condición para la reunificación, ¿podemos interpretar los incentivos económicos de la RFA hacia la URSS como una manifestación de sinergia en una negociación internacional?

Interpretaciones posibles de los incentivos económicos

Los incentivos económicos de la RFA hacia la URSS han sido tradicionalmente interpretados como una parte esencial de la cadena de causalidad que llevó a la

reunificación y al final de la guerra fría. Entre varias explicaciones posibles sobre el fin de la Guerra Fría y la reunificación de Alemania, la debilidad económica de la URSS ha sido citada como uno de los factores principales.⁸¹ La idea que Gorbachev “vendió” la RDA a cambio de los créditos de la RFA y que Kohl “compró” la reunificación está ampliamente difundida. Incluso durante la reunificación, Thatcher y Mitterrand aseguraban que éste era el caso. La primer ministro repite a lo largo de sus memorias que “los soviéticos estaban preparados a vender la reunificación a cambio de un empuje económico modesto de Alemania a su economía decrepita.”⁸² El presidente francés, después de enterarse de los acuerdos de Stravopol entre Kohl y Gorbachev, preguntó “¿qué dio Kohl por esto? ¿Cuántos miles de millones de marcos alemanes?”⁸³

Para la escuela realista, el significado de los incentivos económicos no es el hecho de que hayan permitido la reunificación, sino que fueron una maniobra para salvar las apariencias del lado de Gorbachev (*a face-saver*). Según los realistas, la reunificación fue posible por que la URSS otorgó concesiones amplias a Occidente por su incapacidad de seguir controlando Europa del Este. Como la caída de la Unión

⁸¹ Stephen Brooks y William C. Wohlforth, “Power, Globalization and the End of the Cold War”, International Security, vol. 25, no. 3, 2000/2001, pp. 5-53; Celeste Wallander, “Western Policy and the Demise of the Soviet Union”, Journal of Cold War Studies, vol. 5, no. 4, 2003, pp. 137-177; Robert English, “Power, Ideas and New Evidence on the Cold War’s End: A Reply to Brooks and Wohlforth”, International Security, vol. 26, no. 4, 2002, pp. 70-92; Margarita Petrova, “The End of the Cold War: A Battle or Bridging Ground between Rationalist and Ideationalist Approaches in International Relations”, European Journal of International Relations, vol. 9, no. 1, 2003, pp. 115-163; Jeremi Suri, “Explaining the End of the Cold War: A New Historical Consensus”, Journal of Cold War Studies, vol. 4, no. 4, 2002, pp. 60-92; Hélène Seppain, “European Integration, German Unification and the Economics of Ostpolitik”, en Heinz Kurz (ed.), United Germany and the New Europe, Inglaterra, Edward Elgar, 1993, pp. 113-127; Randall Newnham, “The Price of German Unity: The Role of Economic Aid in the German-Soviet Negotiations”, German Studies Review, vol. 22, no. 3, octubre 1999, pp. 421-446; Randall Newnham, “More Flies with Honey: Positive Economic Linkage in German Ostpolitik from Bismarck to Kohl”, International Studies Quarterly, vol. 44, no. 1, 2000, pp. 73-96; todos citados en Tuomas Forsberg, “Economic Incentives, Ideas, and the End of the Cold War: Gorbachev and German Unification”, Journal of Cold War Studies, vol. 7, no. 2, 2005, p. 142.

⁸² Margaret Thatcher, op. cit., en Ulrich Albrecht, “art. cit.”, p. 7.

⁸³ Ibid., p. 8.

Soviética era evidente e imparable, Gorbachev iba a perder la RDA de cualquier forma, por lo cual los realistas no ven los incentivos económicos como una estrategia de sinergia para fomentar la cooperación entre la RFA y la URSS, sino más bien como un premio de compensación que evitaría la humillación total de Gorbachev frente a sus opositores internos. Los incentivos económicos no tenían nada que ver con la reunificación, sino que más bien la hacían “más dulce”, pues la URSS se iba a tener que tragar la medicina de cualquier manera y aceptar la pertenencia de la RFA en la OTAN.

En principio, la interpretación realista de los incentivos como maniobra para salvar las apariencias es acertada. Sin embargo, el decir que Gorbachev no tenía opción y que de todas maneras tendría que renunciar a la reunificación es falso: Gorbachev tenía la opción de decir que no a la reunificación y todos los planes de Bush, Baker, Kohl, Genscher y Teltschik tendrían que regresar al tablero de dibujo. De hecho, los americanos y los alemanes no estaban seguros de qué pasaría si Gorbachev cerraba los flancos y no aceptaba la reunificación más que bajo los términos de la neutralidad de Alemania, por lo cual buscaban acorralarlo y obligarlo a tomar una decisión como vimos en el capítulo anterior.⁸⁴

Por lo tanto, aunque Gorbachev no estaba obligado a ceder como dicen los realistas, sí tienen razón cuando aseguran que el presidente soviético sí necesitaba justificar ante sus críticos internos las concesiones que la RFA ofrecía. Sin embargo, no es acertado pensar que Gorbachev podría utilizar los incentivos económicos para salvar

⁸⁴ Ver, por ejemplo, el recuento del embajador americano en la URSS en esa época, el cual coincide con el juicio que los americanos y los alemanes no sabrían qué hacer si la URSS insistía en la neutralidad de Alemania. Jack. F. Matlock Jr., Autopsy of an Empire: The American Ambassador's Account of the Collapse of the Soviet Union, Nueva York, Random House, 1995, pp. 386-389. Ver también William C. Wohlforth (ed.), Cold War Endgame: Oral History, Analysis, Debates, Estados Unidos, Pennsylvania State University Press, 2003.

las apariencias, pues los créditos no eran una manera de retirarse honrosamente de la negociación. Al contrario, el presidente soviético buscaba borrar cualquier referencia a los incentivos económicos. Gorbachev era extremadamente cuidadoso, por ejemplo, de evitar cualquier referencia a los incentivos económicos en los comunicados públicos sobre las negociaciones con la RFA. El comunicado de prensa de la reunión con Kohl en Stravopol no hizo ninguna mención a la ayuda económica alemana, y las memorias de Gorbachev no mencionan las negociaciones económicas con la RFA, sino que enfatizan la reducción de las fuerzas armadas alemanas.⁸⁵ Los incentivos económicos, por lo tanto, sí funcionaban como una justificación a las críticas internas, pero no como una maniobra de salvar las apariencias para evitar la humillación soviética ante un resultado inevitable de la caída de la URSS en el tablero internacional de poder.

Si no eran *face-savers*, entonces los incentivos económicos pueden interpretarse como un intercambio económico o una compensación financiera de dos bienes basados en un beneficio mutuo. Esta visión liberal vería a la RDA como un estado cascarón, inútil, al borde del colapso, costoso, y poco productivo que la URSS podría intercambiar a cambio de varios miles de millones de marcos alemanes y la promesa de una cooperación masiva a largo plazo. Gorbachev buscaba obtener el máximo beneficio a cambio de su cooperación en la reunificación alemana, y el arreglo era beneficioso para ambas partes. Desde un punto de vista de intercambio de bienes, la utilidad marginal del intercambio era mayor para el lado más pobre, es decir, la URSS, que para el lado más rico, la RFA. De la misma manera, como la RFA estaba en una posición más fuerte, podía negociar un crédito que reflejara sus intereses y que hiciera

⁸⁵ Tuomas Forsberg, "art. cit.", p. 154.

el arreglo atractivo, pero que no necesariamente registrara el precio real de la reunificación.

Sin embargo, esta interpretación liberal tampoco es acertada. Si bien es cierto que Gorbachev buscaba obtener un beneficio de la reunificación, la cantidad del crédito otorgado por la RFA no era lo más importante, sino la manera en la que se entregaba y las condiciones bajo las cuales se negociara. Para prueba de ello, un año antes, un círculo importante de industriales alemanes había ofrecido a Gorbachev la increíble cantidad de 500 mil millones de marcos alemanes (o 300 mil millones de dólares de la época) por la reunificación.⁸⁶ Sin duda alguna, la suma y la oferta parecían irreales en 1988, pero son prueba que la cantidad no era lo más significativo, sino las promesas de cooperación a largo plazo y el apoyo a las reformas económicas de la URSS. Como prueba adicional, Japón ofreció una mayor cantidad que la RFA para negociar el regreso de las islas Kuriles en 1990 –un grupo de islotes diminuto y sin valor industrial alguno– pero enmarcó toda la discusión como una “compra” condicionada que dependía de una respuesta rápida de la URSS y no obtuvo más que una crisis diplomática y la indignación de los líderes y la sociedad soviéticos. La iniciativa japonesa fue descartada de entrada, pues ni Gorbachev en 1990 ni Yeltsin en 1991 querían ser crucificados como “vendepatrias” ante los grupos de oposición internos: los comunistas ortodoxos, los militares conservadores, y la vieja guardia comunista.⁸⁷ La oposición de estos grupos era un riesgo real para la reunificación, y tanto Gorbachev como Kohl lo sabían.

⁸⁶ Ekkehard Kuhn, Gorbatschow und die deutsche Einheit: Aussagen der wichtigsten russischen und deutschen Beteiligten, Bonn, Bouvier, 1993, p. 45, en loc. cit.

⁸⁷ El artículo de Fuorsberg hace un estudio contrafactual con el ejemplo de las islas Kuriles que resulta revelador por las lecciones que otorga en este tema. Fuorsberg demuestra que los contrafactuales, lejos de un ejercicio inútil de las relaciones internacionales, son útiles para entender un mismo problema desde otro punto de vista.

La evidencia y el recuento de las negociaciones que vimos en esta tesis parecerían poner en cuestión este último argumento. Después de todo, ¿qué no Gorbachev y Kohl se pasaron semanas en el teléfono tratando de negociar entre 11, 12, 14, 15, y 17 mil millones de marcos alemanes por la reunificación? ¿Qué no Teltschik iba y venía a Moscú a ofrecer un *gesamtpaket* que hacía soñar a los soviéticos sobre la cooperación germano-soviética como lo habían hecho los zares y Bismarck? Sin duda, el dinero jugó un papel importante en las negociaciones, pero el dinero estaba lejos de serlo todo. Es decir, el dinero era importante, pero por sí mismo no explica el éxito de la negociación. Varios estudios demuestran que la ayuda de Kohl a Gorbachev no era un mero pago o una transacción para obtener la reunificación. Los aspectos económicos y financieros de la unificación se trataron siempre de manera vaga y acelerada, casi como si el dinero no fuera lo que hacía que Gorbachev aceptara la pertenencia de Alemania en la OTAN. Como demuestra Hannes Adomeit en su recuento de las negociaciones de Stavropol, las discusiones sobre el crédito de la RFA a la URSS no empezaron sino hasta que Kohl había convencido a Gorbachev de que estaba en su interés que la RFA fuera parte de la OTAN y que la historia tenía que decidir por los alemanes.⁸⁸ Kohl y Gorbachev se concentraron en su relación y en los términos generales de la cooperación futura entre la URSS y la RFA, no en el dinero.

Por lo tanto, los incentivos económicos no fueron un mero intercambio de bienes, y los créditos por sí solos no hicieron que Gorbachev aceptara la membresía del estado alemán reunificado en la OTAN. Tuomas Forsberg argumenta que los incentivos económicos que la URSS recibió de la RFA entre 1989 y 1990 deben ser entendidos

⁸⁸ Hannes Adomeit, "Gorbachev, German Unification, and the Collapse of Empire", Post-Soviet Affairs, vol. 10, no.3, 1994, pp. 197-230.

desde un punto de vista constructivista, pues más que la cantidad involucrada, lo que importaba era el valor que ambas partes le otorgaban a esos créditos, es decir, lo que importaba era la idea detrás de los créditos. Para entender cómo los incentivos estaban vinculados al acuerdo de reunificación, es necesario examinar las promesas de cooperación que Kohl le hizo a Gorbachev, dice el autor.⁸⁹

En una entrevista diez años después de la caída del muro de Berlín, Gorbachev aseguró que en 1989 era imposible presentarle a la RFA la reunificación, y que por ello la URSS siempre se manifestó a favor de una cooperación de grandes proporciones y a largo plazo con occidente y con Alemania en particular.⁹⁰ En esta declaración de Gorbachev, Forsberg encuentra la prueba de que los incentivos económicos eran una manera de encontrar un beneficio de reciprocidad difuso que Gorbachev podía vender a sus opositores internos. En otras palabras, Gorbachev buscaba beneficios a largo plazo para contrarrestar las críticas de los comunistas ortodoxos y los militares conservadores. Mientras que Kohl estaba en la difícil posición de vincular los incentivos económicos con la reunificación, Gorbachev se beneficiaba de esa vinculación pero no era el objetivo que buscaba.

De hecho, Gorbachev ha negado en repetidas ocasiones que hubo un vínculo entre los créditos de la RFA y el acuerdo político sobre la reunificación. Sin embargo, el presidente soviético tampoco niega que los créditos no fueron importantes, pues contribuyeron a construir confianza mutua entre ambas partes, lo cual era esencial para llegar a un acuerdo político. En las propias palabras de Gorbachev:

⁸⁹ Tuomas Forsberg, "art. cit.", pp. 147, 155-158, 162.

⁹⁰ "Gipfelgespräch: Wie es wirklich war", entrevista con George H. W. Bush, Mikhail Gorbachev, y Helmut Kohl, Welt am Sonntag, Berlín, 14 noviembre 1999, p. 3.

“Algunas personas insinúan que vendimos la victoria que se había alcanzado con tantos sacrificios [en la Segunda Guerra Mundial] por el marco alemán. No se debe simplificar la conexión, pero tenemos que ver la realidad.”⁹¹

Según Forsberg, los incentivos económicos de la RFA se deben entender como la retroalimentación que Gorbachev buscaba cuando proponía a nivel internacional la reforma política y económica de la URSS. Cuando Gorbachev buscaba ayuda en el exterior y encontraba los créditos de Kohl, sus creencias sobre la necesidad de encontrar alianzas en occidente y de cooperar se reforzaban. Según Timothy Garton Ash, “sería absurdo sugerir que la unificación de Alemania se compró por 52 mil toneladas de carne, pero ésta fue una señal muy importante y muy específica de que Alemania podía ser el gran aliado de Gorbachev en su batalla por modernizar la Unión Soviética, y esto no hizo menos, sino más posible la unificación de Alemania.”⁹²

La clave del éxito no fueron los créditos en sí mismos, sino su significado y la promesa que llevaban de continuar la cooperación entre la URSS y la RFA. Como vimos arriba, Japón quería comprar las islas Kuriles y fracasó miserablemente. En palabras de Horst Teltschik, quien negoció los créditos con Shevardnadze en Moscú:

“Durante las discusiones con Gorbachev [en Stravopol], mi trabajo era dejar claro que el canciller [Kohl] estaba listo a dar el crédito. Pero queríamos algo a cambio (risa). Y no podía decir esto de manera abierta. Quiero decir, la parte más difícil de esta discusión era darle a conocer a nuestro

⁹¹ Mikhail Gorbachev, Gipfelgespräche: Geheime Protokolle aus meiner Amtszeit, Berlín, Rowohlt, 1993, p. 71, citado en Tuomas Forsberg, “art. cit.,” p. 157.

⁹² Timothy Garton Ash, In Europe's Name: Germany and the Divided Continent 1945-1990, Nueva York, Vintage, 1994, p. 348.

socio que veíamos el crédito como parte de la solución entera sin causar molestias al decirlo y sin causar malos sentimientos. Ése era mi trabajo.”⁹³

Los créditos buscaban mandar señales de evitar el conflicto y fomentar la cooperación para avanzar en las negociaciones, pero los políticos de la RFA no querían proclamarlo a los cuatro vientos por que creían que sería contraproducente. Según Forsberg, era obvio que los incentivos económicos de la RFA eran atractivos para la URSS por la crisis atroz por la que pasaba. Sin embargo, para él, el éxito de estos incentivos fue que pudieron efectivamente comunicar que las promesas y ayudas de Kohl eran señales de un cambio de estilo en la manera en que Europa hacía política con la URSS y que era el comienzo de una nueva alianza entre la URSS y la RFA.⁹⁴

Yo llevaría el argumento de Forsberg más lejos para argumentar que los incentivos económicos que la RFA ofrecía a la URSS no sólo reflejan una clara estrategia de sinergia por parte de Kohl y la RFA, sino que también hubo sinergia entre la URSS y la RFA entre julio y septiembre de 1990 cuando negociaban los últimos términos de la reunificación de Alemania. En este argumento hay dos ideas principales: que Kohl buscaba crear sinergia con la URSS y que entre julio y septiembre de 1990 lo logró.

Que Kohl buscara crear sinergia con la URSS está claro: si el canciller lograba ponerse de acuerdo con Gorbachev sobre la reunificación por medio de una oferta que le conviniera a la URSS y de la cual ambas partes pudieran beneficiarse, entonces podría no sólo lograr el objetivo político primario del Partido Demócratacristiano, ganar las primeras elecciones de Alemania reunificada, obtener una talla y un prestigio

⁹³ Horst Teltschik, op. cit., p. 221.

⁹⁴ Tuomas Forsberg, “art. cit.”, p. 158.

internacional que nunca había tenido, reunificar Alemania y resolver el nudo gordiano de las relaciones internacionales del Siglo XX, sino que también pasaría a la historia. Esta investigación demostró ampliamente que el debate político interno y las elecciones de la RDA y de la RFA estaban íntimamente ligados con la actuación de Kohl en el debate internacional sobre la reunificación. Por ello, Kohl intentaba sacar el mayor provecho posible de las negociaciones con la URSS no sólo para lograr la reunificación, sino también para cosechar los frutos de esa victoria en la política interna, cosa que hizo al arrasar las elecciones de la RFA en 1990. En esa parte de la actuación del canciller podemos ver que su estrategia era buscar crear sinergia con la URSS para que Gorbachev tuviera una oferta que no pudiera rechazar, crear una coalición con él a favor de la reunificación por que sin su apoyo no sería posible lograrla, sentar las bases para una cooperación económica y convencer a los escépticos de la política interna soviética que la ayuda económica de la RFA valía más que aferrarse a la RDA y oponerse a la reunificación.

Sin embargo, una cosa era buscar la sinergia y otra cosa era lograrla. No hay que olvidar que la reunificación de Alemania era, después de todo, un hecho íntimamente ligado con la seguridad nacional de la URSS, Alemania, Europa y el mundo. Encima de eso, la reunificación de Alemania implicaba también el reacomodo de las fronteras de varios estados, y en cuestiones territoriales y de seguridad internacional por lo general es casi imposible que los incentivos económicos y la sinergia se manifiesten, pues ¿cómo lograr convencer al adversario de crear una coalición con él que implique ponerlo en riesgo o que pierda partes de su territorio? Como se dijo arriba, es imposible hablar de sinergia a lo largo de todas las negociaciones de la reunificación, pero el

argumento de esta tesis es que entre julio y septiembre de 1990, es posible observar algunos vínculos sinérgicos entre la URSS y la RFA.

Entre la caída del muro y la tercera ronda de negociaciones 2+4, seguía habiendo un sector importante de la política soviética que se oponía firmemente a la retirada de las tropas soviéticas y a la membresía de Alemania reunificada en la OTAN: los militares. Como vimos en el capítulo anterior, en varias ocasiones Shevardnadze y Gorbachev advirtieron a Kohl que sin el apoyo de este sector, la reunificación no sería posible. Por ello, Kohl logró crear sinergia con la URSS cuando ofreció otorgar créditos financieros que estuvieran específicamente dirigidos a un sector crítico para la reunificación. Cuando Kohl ofrece pagar la retirada de las tropas soviéticas, sus sueldos mientras estuvieran estacionados en la RDA, y sus hogares y centros de recreación para que fueran restituidos en la URSS, Kohl logró cerrar el acuerdo de reunificación. Con esta negociación, Kohl obtenía los beneficios en el debate político interno por lograr la reunificación, Gorbachev lograba imponerse ante los críticos hacia su *Deutschlandpolitik*, y ambos crearon una coalición para avanzar en cada uno de sus objetivos políticos internos por medio de una negociación internacional: los créditos eran meramente el vínculo entre ambas estrategias. Gorbachev no hubiera podido convencer a los militares de la reunificación sin los créditos de la RFA, y Kohl no hubiera podido negociar la reunificación sin la aprobación de Gorbachev.

Entre julio y septiembre de 1990, la URSS y la RFA crearon sinergia alrededor de las negociaciones internacionales de la reunificación y utilizaron los créditos que la RFA ofrecía para cerrar el acuerdo. Los incentivos económicos alemanes no fueron la clave de la reunificación, y, como vimos en esta investigación, hubo muchos otros factores que hicieron posible no sólo que comenzara el debate sobre la reunificación,

sino que también se pudieran sentar en la misma mesa todos los actores involucrados para negociarla. Sin embargo, los incentivos económicos jugaron un papel importante en la negociación de la reunificación, pues permitieron crear sinergia en un momento en el cual las negociaciones corrían el riesgo de fracasar si los militares no estaban de acuerdo. Los incentivos económicos no fueron una maniobra para salvar las apariencias, ni un intercambio de valor o un pago por la reunificación, sino que fueron una señal de cooperación que permitió que dos actores completamente diferentes y con objetivos divergentes pudieran crear una coalición que les beneficiara mutuamente y llegar a un acuerdo.

Los créditos que Kohl ofreció a Gorbachev entre julio y septiembre de 1990 estaban específicamente dirigidos a un grupo que no estaba de acuerdo con la membresía de la RFA en la OTAN y con la retirada de las tropas soviéticas, pero que podría estarlo si se tomaban las medidas necesarias. Al ofrecer pagar la retirada, los sueldos de las tropas, y sus hogares, Kohl logró establecer un vínculo de sinergia con Gorbachev para que los militares estuvieran de acuerdo con la reunificación. Putnam argumenta que los vínculos sinérgicos funcionan mejor cuando están específicamente dirigidos a un grupo que puede cambiar de opinión (*swing voters*), pues los beneficios de la cooperación serán explotados directamente por los grupos que más importan políticamente.

En el último periodo de las negociaciones sobre la reunificación entre la RFA y la URSS, es posible observar este fenómeno descrito por Putnam: los vínculos sinérgicos de Kohl (los créditos) funcionaron por que estaban específicamente dirigidos a un grupo que podía cambiar de opinión en esa época (los militares soviéticos), pues los beneficios de la cooperación serían explotados directamente por ellos (sueldos,

pagos, casas, etc.). Asimismo, tanto Kohl como Gorbachev obtenían beneficios conjuntos de una cooperación al crear una coalición internacional a favor de la reunificación: Kohl logró cumplir el objetivo político número uno de la política alemana bajo los términos de los democristianos y se reeligió en 1990. Gorbachev pudo abrir las vías de la cooperación con Occidente y con Alemania y, al menos cuando cerró el trato, esperaba obtener más beneficios para sus reformas económicas y políticas en la URSS.

Conclusiones

La hipótesis de esta tesis es falsa: durante las negociaciones internacionales sobre la reunificación entre la RFA y la URSS sí hubo sinergia. Sin embargo, la investigación encontró que la sinergia sólo se manifestó en un periodo breve de tiempo y hacia el final de la negociación (julio-septiembre de 1990). Durante el resto del periodo analizado, es necesario entender las negociaciones políticas internas en la RFA y las negociaciones internacionales entre la RFA, la URSS, la RDA, Estados Unidos, Francia, e Inglaterra como dos negociaciones simultáneas, pero que no interactuaban entre sí. Tanto el debate político interno en la RFA como las negociaciones entre la RFA y el resto de las potencias mundiales afectaban el curso de las negociaciones, pero sólo en un breve momento de éstas se manifestó la sinergia y ambas negociaciones interactuaron entre sí. Es decir, sólo durante un breve momento de las negociaciones, las posiciones de Kohl y de Gorbachev estaban tratando de crear una coalición entre ellos para sacar el mayor provecho posible a una negociación internacional que a la vez les ayudara a cumplir con sus objetivos políticos internos. El resto del tiempo, cada líder negociaba la reunificación en su política interna, proponía esa posición a nivel internacional, y luego regresaba a su política interna para hacer los cambios necesarios. Como la sinergia es un fenómeno raro que requiere de varias condiciones para

manifestarse, se puede entender que sólo hacia el final de las negociaciones Kohl pudo lograr la sinergia que buscaba desde el principio.

Esta tesis contestó una pregunta sencilla y encontró una respuesta compleja que a su vez abre nuevas preguntas y posibilidades para estudiar el tema de la investigación. En primer lugar, resulta obvio que es necesario explorar el debate político interno de la Unión Soviética entre julio y septiembre de 1990 para complementar el análisis de esta investigación y entender el debate desde el punto de vista de los soviéticos. Asimismo, sería útil investigar la percepción del canciller de la RFA de la reunificación para determinar qué tan válida es la afirmación que Kohl seguía una estrategia de sinergia para negociar la reunificación. Adicionalmente, otros estudios podrían considerar el papel del debate político interno en la RDA entre la caída del muro y las elecciones de marzo de 1990, pues, como vimos en esta tesis, en este periodo la RDA todavía estaba tratando de “sobrevivir” y seguía actuando como un estado independiente que pretendía luchar por su existencia. Por último, valdría la pena considerar analizar si es cierto que las negociaciones más importantes sobre la reunificación no fueron entre la RFA y la URSS sino entre Estados Unidos y la URSS. Si bien es cierto que la mayoría de las negociaciones sobre la reunificación fueron entre la RFA y la URSS, valdría la pena analizar a fondo el trabajo preparatorio entre Bush, Baker, Gorbachev y Shevardnadze, cuyo trabajo, según otros estudios, lograron que la URSS acordara sentarse frente a la RFA y permitieron que se negociara la reunificación.

BIBLIOGRAFÍA

Adenauer, Konrad, "Germany and the problems of our time", International Affairs, 28, (2), 1952, pp. 156-161.

Albert, E. H., "The Brandt Doctrine of Two States in Germany", International Affairs, 46 (2), 1970, pp. 293-303.

Allison, Graham T., Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown, 1971.

Anderson, Jeffrey J., y Wallander, Celeste A., "Interests and the Wall of Ideas: Germany's Eastern Trade Policy After Unification", en Comparative Political Studies, vol. 30, no. 6, diciembre 1997, pp. 675-698.

Bark, Dennis, y Gress, David, A History of West Germany: Democracy and Its Discontents: 1963-1988, Vol. 2, Oxford, Blackwell, 1989.

Berger, Stefan, "Historians and Nation-Building in Germany after Reunification", Past and Present, Volume 0, issue 148, (Aug 1995), pp. 187-222.

Berschin, Helmut, "Quo Vadis, Wiedervereinigung? Wege eines Wortes", Deutschland Archiv, 23 (8), agosto 1990, pp. 1266-1272.

Berstein, Serge, y Milza, Pierre, (eds.), Histoire du Vingtième Siècle: 1900-1945, la fin du «monde européen», Paris, Hatier, 1996, tomo 1.

Beschloss, Michael R., y Talbott, Strobe, At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War, Boston, Little, Brown and Company.

Bieber, León, “La reunificación de Alemania: derroteros y desafíos”, conferencia magistral pronunciada el 11 de noviembre de 2001 en la UNAM.

Brandt, Willy, My Road to Berlin, Nueva York, Doubleday, 1960.

Busse, H., y Haenisch, W., “Friedliche Koexistenz-Grundprinzip der Aussenpolitik der DDR”, Deutsche Aussenpolitik, no. 1, 1974, pp. 32-33.

Childs, David, “East Germany: Coping with Gorbachev”, Current History, vol. 88, no. 154, 1989, pp. 385-401.

Cole, Taylor, (ed.), European Political Systems, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1960.

Deutsch, Karl W. *et al.*, Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton, Princeton University Press, 1957.

Dönhoff, Marion, Foe into friend: The Makers of the New Germany from Konrad Adenauer to Helmut Schmidt, Londres, Weidenfield and Nicolson, 1982.

Dorff, R., “Normal Actor or Reluctant Power? The Future of German Security Policy”, European Security, 6 (2), 1997, pp. 56-69.

Elvers, Wolfgang, y Findeis, Hagen, “Die politisch alternativen Gruppen im gesellschaftlichen Wandel: Eine empirische Studie zu irme Selbstverständnis”, en Wolf-

Jürgen Grabner, Christiane Heinze y Detlef Pollack, Leipzig im Oktober: Kirchen und alternative Gruppen im Umbruch der DDR. Analysen zur Wende, Berlín, Wichern-Verlag, 1990.

Evans, Richard J., Rereading German History: From Unification to Reunification. 1800-1996, Londres, Routledge, 1997.

Friedrich, Carl J., "Rebuilding the German Constitution", American Political Science Review, 43 (1949).

Frowein, Jochen Abraham, "The reunification of Germany", en American Journal of International Law, vol. 86, no. 1, 1992, pp. 152-163.

Fukuyama, Francis, "The End of History?", The National Interest, no. 16, verano 1989, pp. 3-18.

Garton Ash, Timothy, In Europe's Name: Germany and the Divided Continent, Nueva York, Random House, 1993.

Garton Ash, Timothy, The Magic Lantern: The Revolutions of '89 witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague, Nueva York, Random House, 1990.

Geipel, Gary, "Germany: Urgent Pressures, Quiet Change," Current History, November 1994, pp. 358-63.

Gordon, Phillip, "Berlin's Difficulties. The Normalization of German Foreign Policy", Orbis, 38 (2), 1994, pp. 225-243.

Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", International Organization, 32, 1978, pp. 881-911.

Griffith, William E., The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany, Cambridge, Massachussets, MIT Press, 1978.

Haas, Ernst B., The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1958.

Habermas, Jürgen, "Die zweite Lebenslüge der Bundesrepublik: Wir sind wieder 'normal' geworden," Die Zeit, 18.12.1992.

Hanhardt, Jr., Arthur M., "The German Democratic Republic", Current History, noviembre 1982, voll. 81, no. 478, pp. 366-389.

Hanhardt, Jr., Arthur M., "The Prospects for German-German Détente", Current History, noviembre 1984, vol. 83, no. 496, pp. 380-388.

Hanrieder, Wolfram F., West German Foreign Policy, 1946-1963. International Pressure and Domestic Response, Stanford, Stanford University Press, 1967.

Harvey, Elizabeth, "The Two Germanies: Recent Publications on the Federal Republic, the German Democratic Republic and the German Question", The Historical Journal, volume 33, issue 4, (dec. 1990), pp. 953-970.

Heinze, Christiane, y Pollack, Detlef, "Zur Funktion der politisch alternativen Gruppen im Prozeß des gesellschaftlichen Umbruchs in der DDR", en Wolf-Jürgen Grabner, Christiane Heinze y Detlef Pollack, Leipzig im Oktober: Kirchen und alternative Gruppen im Umbruch der DDR. Analysen zur Wende, Berlín, Wichern-Verlag, 1990.

Hirschmann, Albert O., "Exit, Voice, and the Fate of the GDR: An Essay in Conceptual History", en World Politics, 45: 173-203, 1993.

Hubel, Helmut, y May, Bernhard, "Ein 'normales' Deutschland? Die souveräne Bundesrepublik in der ausländischen Wahrnehmung," Arbeitspapiere zur Internationalen Politik no. 92, Bonn, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Junio 1995.

Huelshoff, Michael, y Markovits, Andrei, "Introduction," en Huelshoff, Michael, Markovits, Andrei, y Reich, Simon, (eds.), From Bundesrepublik to Deutschland: German Politics after Unification, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.

Hüfner, Oliver, Die Struktur Politischen Mythen. Wiedervereinigung und Wirtschaftswunder in den Reden bundesdeutscher politiker 1949-1969, Alemania, Leske und Budrich, 2001.

James, Harold, y Stone, Marla (eds.), When the Wall Came Down, Nueva York, Routledge, 1992.

Janning, J., "A German Europe-A European Germany", International Affairs, 72 (1), 1996, pp. 33-41.

Jaspers, Karl, Lebensfragen der deutschen Politik, 1963.

Jo, Yung-Hwan, y Walter, Stephen, "Divided Nations and Reunification Strategies", Journal of Peace Research, volume 9, issue 3, (1972), pp. 247-259.

Johnson, Lyndon Baines, The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, Nueva York, Popular Library, 1971.

Kaiser, Karl, German Foreign Policy in Transition, Londres, 1968.

Katzenstein, Peter J., "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States", International Organization, 30, 1976, pp. 1-45.

Kellerman, Barbara, "Mentoring in Political Life: The Case of Willy Brandt", en The American Political Science Review, 72 (12), 1978, pp. 422-433.

Keohane, Robert O., y Nye, Joseph, Power and Interdependence, Boston, Little, Brown, 1977.

Kindermann, Gottfried-Karl, "The Peaceful Reunification of Germany", en Issues and Studies, vol. 27, no. 3, marzo 1991, pp. 44-77.

King, Gary, Keohane, Robert O., y Verba, Sidney, Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, EEUU, Princeton University Press, 1994.

Kleßmann, Christoph, Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Bonn, H.B., 1988.

Koslowski, Rey, y Kratochwil, Friedrich V., "Understanding change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System", en International Organization, 48 (2), 1994 (primavera), pp. 215-247.

Kraus, Michael, "Soviet Policy toward East Europe", en Current History, 1987, vol. 86, no. 523, pp. 353-393.

Krasner, Stephen D., "United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness", en Katszenstein, Peter J., Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison, University of Wisconsin Press, 1978.

Krell, Gert, "West German Ostpolitik and the German Question", Journal of Peace Research, 28 (3), ago. 1991, pp. 311-323.

Kuppe, Johannes, "Deutsch-deutsche Beziehungen im Schatten der Weltpolitik", Deutschland Archiv, 2, 1980, pp. 113-117.

Kuran, Timur, "The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989", en World Politics, 44: 7-48, 1991.

Maoz Azaryahu, Haifa, "Commissioned Memory – Politics of Commemoration in Contemporary Germany", en Tel Aviver Jahrbuch für Deutsche Geschichte, 28, 1999, pp. 341-366.

Maier, Charles, The Unmasterable Past: History, Holocaust, and German National Identity, Cambridge, Harvard University Press, 1988.

March, James, y Olsen, Johan, Rediscovering Institutions, New York, Free Press, 1989.

Marsh, David, Germany and Europe: The Crisis of Unity, Londres, Heinemann, 1994.

McAdams, A. James, "Germany after Unification. Normal at last?", World Politics, 49 (2), 1997, pp. 282-308.

McAdams, A. James, Germany Divided: From the Wall to Reunification, Estados Unidos, Princeton University Press, 1993.

Ménudier, Henri, "La politique à l'Est de Bonn: une relance limitée", Défense Nationale, 1, nov 1977, pp. 61-70.

Merkel, Peter H., "The German Janus: From Westpolitik to Ostpolitik", en Political Science Quarterly, 89 (4), winter 1974-1975, pp. 803-824.

Mister, Armin, y Wolle. Stefan (eds.), Ich liebe euch doch alle! Befehle und Lageberichte des MfS Januar-November 1989, Berlín, BasisDruck, 1990.

Morris, David, "Bitburg Revisited: Germany's Search for Normalcy," German Politics and Society, no. 13, invierno 1995.

Naimark, Norman, "Ich will hier raus: Emigration and the Collapse of the German Democratic Republic", in Ivo Banac (ed.), Eastern Europe in Revolution, Ithaca, Cornell University Press, 1992.

Neumann, Robert G., European and Comparative Government, Estados Unidos, McGraw-Hill, 1960.

Opp, Karl-Dieter, "Spontaneous Revolutions. The Case of East Germany in 1989", en H.D. Kurz (ed.), United Germany and the New Europe, Inglaterra, Elgar, 1993.

Opp, Karl-Dieter, y Gern, Christiane, "Dissident groups, personal networks, and spontaneous cooperation: The East German Revolution of 1989", en American Sociological Review, 1993, vol. 58, octubre, pp. 659-680.

Paul-Calm, Hanna, Ostpolitik und Wirtschaftinteressen in der Ära Adenauer (1955-1963), Frankfurt, Campus Verlag, 1981.

Pittman, Avril, From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet Relations since 1974, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Pond, Elizabeth, "A Wall destroyed: The Dynamics of German Unification in the GDR", en International Security, 15 (2), 1990, 35-66.

Powell, David E., "Soviet Glasnost: Definitions and Dimensions", Current History, vol. 87, no. 531, 1988, pp. 321-345.

Pruessen, Ronald W., "Beyond the Cold War – Again : 1955 and the 1990s", Political Science Quarterly, 18 (1), 1993, pp. 59-84.

Pulzer, Peter, "Unified Germany: A Normal State?", German Politics, no. 3, abril 1994.

Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", International Organization, 42 (3), 1998, pp. 427-460.

Rein, Gerhard (ed.), Die Opposition in der DDR, Berlín, Wichern-Verlag, 1989.

Rosenau, James, "Toward the Studies of National-International Linkages", en Rosenau, J., Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems, Nueva York, Free Press, 1969.

Schabowski, Günter, Das Politbüro: Ende eines Mitos, Alemania, Rowohlt, 1990.

Schroeder, Gerhard, "Germany looks at Europe", Foreign Affairs, vol. 44, no. 1, 1965.

Scott, James C., Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed, New Haven, Yale University Press, 1998.

Sheehan, James J., German History 1770-1866, Oxford, Clarendon Press, 1989.

Shevardnadze, Eduard, The Future belongs to Freedom, New York, The Free Press, 1991.

Snyder, Glenn H., y Diesing, Paul, Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises, Princeton, Princeton University Press, 1977.

Snyder, Jack, "East-West Bargaining Over Germany: The Search for Synergy in a Two-Level Game", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, y Robert D. Putnam (eds.),

Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 104-127.

Sontheimer, Kurt, y Bleek, Wilhelm, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München, Piper, 1998.

Stent, Angela, From Embargo to Ostpolitik; The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

Stokes, Gale, The Walls Came Tumbling Down: The Collapse of Communism in Eastern Europe, Estados Unidos, Oxford University Press, 1993.

Theobald, John, y Zuber, Gertrud, "Three days in November: An analysis of the British and French press coverage of the Berlin Wall", en Journal of Area Studies, no. 2, 1993, pp. 37-52.

Turner, Paul W., y Linhart, Eric, "EU Intergovernmental Conferences and Domestic Politics: An Empirical Application of the Putnam Conjectures", Arbeitspapiere, Mannheim Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2004, 77pp.

Tuchtfeldt, Egon, "Die deutsche Wiedervereinigung- einige Kritische Anmerkungen", en Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 38, 1993, pp. 225-242.

Turner Jr., Henry Ashby, Germany from Partition to Reunification, New Haven, Yale University Press, 1992.

Waltz, Kenneth, Man, the State, and War: A Theoretical Analysis, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

Wette, W., "Sonderweg or Normality. The Discussion of the International Position of the Federal Republic", Debatte, 4 (1), 1996, pp. 9-20.

Whetten, Lawrence L., Germany's Ostpolitik: Relations between the Federal Republic and the Warsaw Pact Countries, Oxford, Oxford University Press, 1971.

Williams, Howard, Wight, Colin, y Kapferer, Norbert (eds.), Political thought and German Reunification: The new German ideology?, Gran Bretaña, MacMillan Press, 2000.

Wohlfort, William C., "Realism and the Cold War", International Security, 19 (3), 1994-1995, pp. 91-129.