

Factores institucionales de la disolución de la República Democrática Alemana 1945-1989

Guadalupe Pacheco Méndez*

Resumen

La absorción de la República Democrática Alemana (RDA) dentro de la estructura institucional de la República Federal Alemana (RFA) en octubre de 1990, fue el resultado de la confluencia de tres factores: a) de la dinámica del orden bipolar internacional; b) de la peculiar organización del sistema de partidos y del carácter semisoberano de sus Estados; c) del carácter irredentista de la política de la RFA hacia la RDA. Estas variables modelaron el formato del proceso de unificación en 1990, lo cual a su vez influyó sobre el proceso de cambio de régimen iniciado en 1989 e inhibió el proceso endógeno de democratización de la RDA.

Palabras clave: RDA, RFA, imperio informal, irredentismo, unificación participación política

Abstract

The absorption of the GDR within the institutional structure of the FRG in October 1990 was the result of the confluence of three factors: a) the dynamics of the bipolar international order; b) the peculiar organization of their party systems and the nature of their semi-sovereign states; c) the irredentist nature of the policy of the FRG towards the GDR. These variables modeled the format of the unification process in 1990, which in turn influenced the process of regime change started in 1989 and inhibited the endogenous process of democratization of the GDR.

Key words: GDR, FRG, informal empire, irredentism, unification

La República Democrática Alemana (RDA) y la República Federal Alemana (RFA) se fusionaron en octubre de 1990 de nuevo bajo un solo Estado. Esta unificación adoptó una modalidad singular: la RDA fue absorbida dentro del marco político institucional de la RFA. Tres cuestiones determinaron el formato de ese proceso: la incorporación de esas dos entidades políticas a cada una de las dos grandes esferas de influencia en la que se dividió el orden internacional de 1945 a 1991; la recrea-

Recibido: 17 julio de 2014. *Aceptado:* 4 agosto de 2014.

* Profesora-investigadora en el Departamento de Relaciones Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: Procesos políticos, Sistemas electorales, partidos políticos en México. Correo electrónico: gpacheco@correo.xoc.uam.mx.

ción de sendos sistemas de partidos que precedieron a la creación misma de sus respectivos Estados semi-soberanos; la evolución de una ideología nacionalista de carácter irrendentista en la RFA. El resultado fue que el proceso endógeno de transición a la democracia de la RDA se interrumpió.

1. Los arreglos internacionales de la posguerra

a) Los distintos tipos de orden internacional

Los órdenes políticos internacionales son arreglos entre Estados que incluyen reglas, principios e instituciones que definen las relaciones entre ellos además de que regulan sus expectativas mutuas. Según Ikenberry (2001), después de una gran guerra surgen nuevas asimetrías que modifican la anterior distribución de poder, situación ante la cual las potencias victoriosas o bien intentan dominarlo, lo abandonan o deciden construir otro orden internacional. En función de la estrategia seguida por el Estado más fuerte para construir un orden internacional, distingue tres variantes del orden internacional que pueden emerger después de un gran conflicto bélico:

1. La del balance de poder, basada en una relación de fuerzas fáctica, que persigue establecer un equilibrio de poder material para restringir al Estado más fuerte por medio de coaliciones de contrabalance; pero si estas últimas sufren cambios constantes este orden se vuelve inestable.

2. El orden internacional del tipo constitucional se basa en principios legales e instituciones vinculantes que limitan el ejercicio del poder del más fuerte;¹ por sus características, los Estados con un orden doméstico democrático son más aptos para construirlo.

3. El orden hegemónico se basa en un principio organizador jerárquico vertical donde el Estado más fuerte ocupa una posición preponderante; este orden se desmorona cuando el poder del Estado dirigente declina o desaparece.

¹ Los órdenes de tipo constitucional ya habían sido estudiados previamente por otro autor neoinstitucionalista, Robert Keohane (2005:x-xi), quien los define de la siguiente manera: “Los regímenes internacionales —conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones— reducen los costos de transacción para los Estados, alivian los problemas de información asimétrica y limitan el grado de incertidumbre que los miembros del régimen enfrentan al evaluar las políticas de cada uno de ellos”.

Desde una perspectiva constructivista, Wendt y Friedheim (1995) hicieron una sugerente propuesta de análisis del orden internacional prevaleciente en Europa del Este después de 1945 y desarrollaron el concepto de imperio informal. La importancia de su propuesta es que introduce el problema de la legitimidad interna como un elemento esencial. Los imperios informales son estructuras de autoridad política transnacional donde un principio igualitario de soberanía *de jure* (todos los Estados son soberanos) cohabita con un principio jerárquico de control *de facto* (la distribución asimétrica del poder); en estos casos, la articulación entre los principios organizativos de la jerarquía (el imperio) y de la soberanía (el Estado) enmarca al problema de la producción de legitimidad y genera tensión entre el Estado dominante y los subordinados. El problema de la producción de legitimidad en los imperios informales es contradictorio, pues el centro tiene que conciliar su control *de facto* sobre la seguridad del Estado subordinado (jerarquía) con su reconocimiento formal del derecho de éste para rechazar ese control (soberanía). Para resolver esta tensión, el Estado dominante promueve las condiciones para que actores relevantes del Estado subordinado acepten el control externo a pesar de que coarta su soberanía, pero en esta tarea se topan con actores que no están dispuestos a aceptar ese control, lo que tarde o temprano se traduce en problemas de legitimidad. Este problema va de la mano con el de la producción de autoridad, pues el centro tiene el derecho de realizar funciones dentro del territorio del Estado subordinado e intervendrá para defender ese “derecho”, el cual nunca gozará de legitimidad entre la sociedad civil; así, el centro tiene que promover cierto tipo de identidades políticas: la de autoridades dispuestas a consentir esa situación.

Los mecanismos para crear este tipo de autoridad subordinada son: la intervención militar (coerción abierta); el intercambio de asistencia en seguridad por parte del centro por influencia política, lo que permite a ciertos grupos locales acceder y mantenerse en el poder; la elaboración de una ideología hegemónica para justificar este Estado de cosas, concretamente discursos de soberanía limitada tales como la *Doctrina Monroe* o la *Doctrina Brezhnev*; el reconocimiento por el centro de la soberanía formal del Estado subordinado con la finalidad de facilitar que éstos consientan el control externo; la actitud tolerante por el resto de los Estados que no forman parte del imperio informal respecto a esta situación, con el fin de evitar conflictos bélicos mayores, este reconocimiento externo al imperio informal (esfera de influencia) otorga un apoyo tácito a esta dominación jerárquica, lo que hace posible la represión sobre la

sociedad subordinada. Como consecuencia de ello, los imperios informales crean aparatos de Estado subordinados que no gozan de plena legitimidad entre la población y la poca que existe depende del abastecimiento de satisfactores materiales.

b) *El status político de Alemania 1945-1955:
un territorio ocupado militarmente*

En el verano de 1945, Alemania sólo era —como crudamente lo dijo Stalin en las negociaciones de Potsdam— lo que quedaba de ella: un país sin guardias, sin fronteras, sin tropas y dividida en cuatro zonas de ocupación militar; era una simple noción geográfica de un territorio ocupado militarmente.² Después de la rendición incondicional de la Wehrmacht el 8 de mayo de 1945 y del fugaz interinato del llamado gobierno de Flensburg, disuelto por los ocupantes aliados, la división de Europa tomó su forma más acuciante en el territorio alemán ya ocupado por las fuerzas aliadas —de un lado la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y, del otro, Estados Unidos de América (EUA) y el Reino Unido. No quedó en pie ninguna autoridad nacional ni local en Alemania y este vacío de poder se resolvió parcial y temporalmente cuando las fuerzas ocupantes tomaron el control del gobierno y del Estado alemanes y crearon el Consejo Aliado de Control (*Allied Control Council*). De acuerdo con la Declaración de Berlín del 5 de junio de 1945,³ Alemania ya no era un Estado reconocido a nivel internacional sino sólo un territorio ocupado militarmente y sin soberanía (aunque no anexado a otro Estado), sin una Constitución política que lo definiera como Estado y que estipulara quienes eran sus ciudadanos. En suma, para efectos jurídicos internacionales no había un Estado sucesor del III Reich y ni un

² Véase la versión taquigráfica transcrita de las discusiones entre Stalin, Roosevelt y Churchill, publicada por el United States Department of State, *Foreign relations of the United States. Diplomatic papers: the Conference of Berlin (the Potsdam Conference)*, 1945.

³ Ahí se establecía: "There is no central Government or authority in Germany capable of accepting responsibility for the maintenance of order, the administration of the country and compliance with the requirements of the victorious Powers." "The Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom, and the Provisional Government of the French Republic, hereby assume supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government, the High Command and any state, municipal, or local government or authority."

Estado que estableciera los derechos y obligaciones de sus ciudadanos. Poco después, los acuerdos de la Conferencia de Potsdam (17 de julio a 2 de agosto de 1945) institucionalizaron los avances militares que cada país aliado había logrado sobre el territorio alemán.

El carácter incondicional de la rendición de la Alemania nazi fue una cuestión central para los aliados, pues al evitar con ello la firma de un tratado de paz, les permitió seguir ocupando militarmente ese territorio bajo dicha cobertura jurídica. Mantener ese despliegue de tropas no sólo era un asunto de botín de guerra, que lo fue, sino que por encima de todo perseguía el asegurar condiciones de estabilidad y de seguridad en el centro de Europa.

c) El papel de la división de Alemania en el orden internacional bipolar

Al término de la Segunda Guerra Mundial se instauró un orden mundial caracterizado por el balance de poder entre los dos bloques encabezados respectivamente por la Unión Soviética y Estados Unidos. Esto implicó la división de Europa entre esas dos esferas de influencia y sobre cada una de ellas se asentaron pautas institucionales y de organización internacionales diferentes. En cada polo se establecieron subórdenes internacionales con sus respectivas instituciones. La ulterior creación de la RDA y de la RFA como Estados fue un producto del orden internacional bipolar surgido después de la Segunda Guerra Mundial. Esta división de Alemania se convirtió en el engrane central de la división de Europa entre dos esferas de influencia y obedeció a una política de poder a nivel mundial en la que el despliegue militar y el control sobre su territorio eran a la vez una cuestión de seguridad, un asunto de geopolítica y un problema de equilibrio de poder (Kissinger, 1994).

Los líderes políticos de Europa Occidental estaban profundamente preocupados por los problemas de seguridad que les planteaban los territorios alemanes ocupados y la Unión Soviética, y debido a su propia debilidad temían el retiro de las tropas Estadounidenses; pero al gobierno Estadounidense le preocupaba más la deteriorada situación de las economías europeas. De la interacción entre estas dos agendas surgió el compromiso de Estados Unidos con la seguridad europea (permanencia de sus tropas) y el compromiso de los europeos para trabajar por su integración económica, incluyendo a la porción occidental de Alemania (Kissinger, 1994; Ikenberry, 2001). Este involucramiento de Estados Unidos, una potencia extra-continental, en la seguridad europea jugaría un

papel central en los acontecimientos de 1989-1990. En contrapartida, para los soviéticos, el problema se planteaba esencialmente en términos de la seguridad nacional de la URSS, por lo que el principio ordenador fue la creación de un glacis protector, un cinturón de *buffers* en torno a la frontera rusa con el resto de Europa.

Así, mientras que la RDA habría de quedar encuadrada por un orden internacional de carácter hegemónico o imperio informal, la RFA lo estaría en un orden internacional que rápidamente transitó del formato hegemónico al constitucional. Esto tuvo efectos importantes sobre el diseño de sus respectivas instituciones políticas domésticas. Durante los años de la Guerra Fría, cada una de las dos Alemanias, la oriental y la occidental, vivieron encuadradas dentro de su respectiva esfera de influencia internacional, jugando un papel estratégico en términos de la seguridad del continente europeo y del equilibrio bipolar global. Por esta razón, los factores nacionales quedaron encajonados y constreñidos por los requerimientos de su respectivo orden internacional.

2. Dos diseños institucionales

No pretendemos abarcar toda la estructura institucional de las dos Alemanias, sino centrarnos en ciertos aspectos que jugaron un papel central en el proceso de 1989-1990. El primero aspecto es el método que las fuerzas ocupantes de ambas regiones emplearon para imponer la reorganización institucional de sus respectivas fuerzas políticas dispersas; en ambos casos, primero se recrearon los partidos políticos, básicamente durante 1945-1946, y sólo después, hasta 1949, se estatuyeron leyes de tipo constitucional y se dieron los primeros pasos para organizar gobiernos propios en ambos territorios alemanes. La organización de dos Estados semi-soberanos vinculados a las dos esferas de influencia del orden internacional bipolar determinó las diferencias cualitativas, a pesar de ciertas similitudes de forma, entre sus respectivos diseños institucionales internos, lo que afectaría su grado de eficacia ante la crisis que estalló en 1989-1990 en la RDA. Entre las diferencias más importantes están las características de sus respectivos sistemas de partidos y de sus definiciones básicas constitucionales. En cuanto a los sistemas de partidos fue notable su construcción institucional ideológicamente simétrica.

a) *Los partidos políticos en la RDA y la RFA, 1945-1989*

En las postrimerías de la República de Weimar existían numerosos partidos, pero todos, excepto el nazi, fueron disueltos en 1933. A pesar de ello, las diversas corrientes políticas soterradamente lograron sobrevivir. En 1945, las fuerzas ocupantes casi de inmediato decidieron reconstruir a los partidos políticos en los territorios alemanes a partir de esas fuerzas políticas. En las zonas ocupadas por Estados Unidos, Inglaterra y Francia, se permitió el establecimiento de cuatro partidos:

1. El *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD, Partido Socialdemócrata de Alemania), el único con clara continuidad organizativa y de mayor antigüedad, se reconstituyó en 1945 y de aquí en adelante lo denominaremos SPD-Oeste.

2. El *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU, Unión Democrática Cristiana) se fundó en 1945, con restos organizativos de antiguos partidos conservadores y de derecha, al cual denominaremos de aquí en adelante CDU-Oeste.

3. El *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD, Partido Comunista de Alemania) se reorganizó en 1945, pero en 1956 fue prohibido por las autoridades de la RFA.

4. El *Freie Demokratische Partei* (FDP, Partido Libre Democrático) fundado en 1948 por antiguos miembros de pequeños partidos liberales de derecha.

En la zona ocupada por la Unión Soviética el asunto fue más complejo, pues se combinó la creación de partidos, con la fusión de dos de ellos y con la construcción de una armazón supra-partidaria que aseguró la primacía a los comunistas a través de la integración de todos los demás dentro de ella. En marzo de 1944, dirigentes del PCUS se reunieron con militantes exiliados del KPD en Moscú, para diseñar una estrategia de creación de un partido gobernante de orientación comunista; poco después de la rendición del régimen nazi, se tomó la decisión de formar partidos anti-fascistas en su zona. El SPD (de aquí en adelante SPD-Este) se reconstituyó el 10 de junio de 1945. Al día siguiente, la fracción del KPD exiliada en Moscú llegó a Berlín y convocó a la creación de un bloque antifascista de partidos democráticos en la zona de ocupación soviética, y el día 15, el recién reconstituido SPD-Este fue forzado a seguir ese llamado para construir el bloque. Mientras tanto, el día 26 se fundó el CDU (CDU-Este). El 5 de julio de 1946 le tocó su turno

al *Liberal-Demokratische Partei Deutschlands* (LDPD, Partido Liberal Democrático de Alemania), cuyas siglas pasarían a LDP en 1951. Estos dos partidos también se integraron con miembros de antiguos partidos de la República de Weimar.

Una vez constituidos los partidos, se procedió a la creación del bloque. El 14 de julio de 1945, los cuatro partidos —KPD-Este, SPD-Este, CDU-Este y LDPD—, autorizados por la Administración Soviética Militar en Alemania, “acordaron reunirse” para formar el *Block der Antifaschistischen Demokratischen Parteien* (*Bloque de Partidos Democráticos Antifascistas*), el cual quedó constituido el 27 de julio de 1945. En sus primeros meses, el bloque estuvo atravesado por tensiones entre el KPD-Este de un lado y el CDU-Este y el LDPD, por el otro, de tal suerte que se pensó en reforzar la posición de los comunistas dentro del bloque. Por estas razones, en abril de 1946 se obligó al SPD-Este a fusionarse con KPD-Este y así surgió el *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* (SED, Partido de la Unidad Socialista de Alemania) y el SPD-Este se disolvió organizativamente. Este sistema de partidos tan peculiar, encuadrado dentro de un bloque controlado por los comunistas sirvió para incorporar a los partidos no marxistas-leninistas a una forma subordinada de participación política y electoral, cuya función era encubrir la dominación por un solo partido, el SED.

En 1949, el bloque anti-fascista se transformó para incluir a organizaciones sociales y de masas y a dos nuevos partidos: el *Demokratische Bauernpartei Deutschlands* (Partido Democrático de los Agricultores de Alemania) y el *National-Demokratische Partei Deutschlands* (Partido Democrático Nacional de Alemania). El 30 de marzo de 1950, esta nueva estructura empezó a funcionar y se denominó *Nationale Front der Demokratischen Deutschland* (Frente Nacional de la Alemania Democrática, más conocido como Frente Nacional o como Bloque de Partidos) y cuyo nombre cambiaría en 1973 a *Nationale Front der Deutschen Demokratischen Republik* (Frente Nacional de la República Democrática Alemana). Dentro del frente, dominado por el SED, se acordaban las cuotas de escaños que corresponderían a cada organización integrante y se confeccionaba una lista electoral única, en la cual los candidatos del SED acaparaban una porción mayoritaria, asegurándose así el control de la *Volkskammer*. En 1952, el CDU-Este viró a una política de abierta colaboración con el SED, modificó sus programas para declararse socialista y a partir de entonces apoyó sistemáticamente todas las iniciativas del SED en la *Volkskammer*.

Este perfil del sistema de partidos de la RDA dejaría sentir sus consecuencias en 1989-1990. La dependencia del SED respecto a la existencia de estos sucesivos bloques para apuntalar su débil legitimidad, sería un factor importante en la crisis que condujo al colapso del SED a fines de 1989.

En resumen, tres rasgos comunes caracterizaron al peculiar surgimiento de estos dos sistemas de partidos:

1. Surgieron en un contexto de ocupación por las potencias vencedoras de la segunda guerra.
2. Sus creación/recreación se desarrolló antes de la creación formal de los dos nuevos Estados alemanes en 1949.
3. Las principales organizaciones partidarias se crearon como en espejo en ambos países, a partir de los restos de las corrientes políticas que sobrevivieron desde la República de Weimar.

Ulteriormente, en ambos casos surgieron otros partidos, pero fueron aquellas primeras organizaciones, en especial las demócrata-cristianos y las socialdemócratas, las que en ambos casos pasaron a constituir el eje de sus respectivos sistemas de partidos y fueron esos mismos partidos los que jugaron un rol central en el proceso de cambio de régimen de la RDA y en la unificación en 1990. No obstante, entre ambos sistemas de partidos si existían diferencias importantes: en el caso del territorio alemán occidental, se reconoció la existencia plural de varios partidos políticos independientes y de elecciones libres, lo que le dio más legitimidad al gobierno; en contrapartida, en el territorio alemán oriental, aunque se toleró la existencia de otros partidos, éstos quedaron subordinados a los comunistas y por supuesto las elecciones no fueron libres; por lo mismo, ese régimen no pudo fortalecer su legitimidad ante la sociedad a través de la libertad de organización en partidos ni de la contienda electoral, por lo que la poca legitimidad que lograría dependería esencialmente del otorgamiento de satisfactores materiales. Es importante destacar que el diseño en espejo de los principales componentes de estos dos sistemas de partidos sería una característica que durante el proceso electoral de 1990 se refuncionalizaría como una red de vasos comunicantes entre Este y Oeste y facilitaría el abierto intervencionismo del CDU-Oeste, el partido en el poder en la RFA, en los cruciales comicios de marzo de 1989 en la RDA.

b) *Dos Estados alemanes, 1949-1990*

En 1949, con motivo de la imposición de regímenes comunistas en Polonia, Hungría y Checoslovaquia, y ante la perspectiva del estallido de la Guerra de Corea, el gobierno Estadounidense modificó su política exterior respecto a la cuestión alemana y optó por consolidar institucionalmente a la porción occidental del territorio alemán ocupado; así, en mayo de 1949, las zonas ocupadas por Estados Unidos, Francia y el Reino Unido se fusionaron para crear la RFA, la cual quedó, por un voto de diferencia en el Bundestag, bajo el liderazgo conservador de Konrad Adenauer, del CDU-Oeste. En contrarespuesta, en octubre de ese año, el gobierno soviético creó la RDA y formalmente cedió el control de ésta al dirigente del SED, Walter Ulbricht. A pesar de la creación de ambos Estados semi soberanos, los países ocupantes conservaron la responsabilidad sobre toda Alemania y sobre Berlín, así como los derechos respecto a una eventual unificación y un futuro tratado de paz.

La RFA promulgó su *Ley Básica (Grundgesetz)*,⁴ en cuyo preámbulo se la define como un instrumento para dar un nuevo orden a la vida política durante un periodo transicional y se señala que actuaría en favor de aquellos alemanes que no hubiesen podido participar en la creación de esta Ley Básica (aludiendo a los alemanes que quedaron en la zona soviética de ocupación). Asimismo, se hacía un llamado a todo el pueblo alemán para conquistar la unidad y la libertad de toda Alemania por medio de la libre autodeterminación, objetivo para el que se previeron dos modalidades (los artículos 23 y 146) para dar cabida a una eventual unificación en el futuro. Desde el principio, este nuevo Estado luchó por ser reconocido como Estado sucesor del *III Reich* e incluso aceptó las obligaciones internacionales derivadas de ello.

De modo similar, en la RDA se promulgó una *Constitución (Verfassung)*.⁵ En su primer artículo definía a Alemania como una república democrática indivisible y proclamaba que sólo existía una nacionalidad alemana, es decir, de manera implícita también se proclamaba como representante soberana de jure de toda Alemania. Pero se deslindó del

⁴ En la versión en inglés se denomina *Basic Law of the Federal Republic of Germany*, 1949.

⁵ En la versión en inglés se denomina *Constitution of the German Democratic Republic*, 1949

⁶ Transcrito de la resolución de la I Conferencia partidaria del SED del 28 de enero de enero de 1949.

III Reich y en consecuencia no pudo reclamarse internacionalmente como Estado sucesor. Pero hubo un hecho que definiría la naturaleza del régimen político; en enero de 1949, en la resolución de su I Conferencia, el SED anunció su redefinición partidaria en un sentido más acorde con el modelo bolchevique:

El rol de partido como vanguardia de la clase trabajadora se realiza por medio de la guía estratégica cotidiana de la actividad del partido. Esto hace posible que dirija todos los aspectos de la actividad partidaria en las aéreas de gobierno, economía y vida cultural. Para alcanzar esto es necesario formar una dirección partidaria estratégica colectiva por medio de la elección de un Buró Político (Politburó).⁶

Esta modificación permitió al SED imponerse de manera más contundente por encima del aparato de gobierno y de los demás partidos, a la vez que facilitó aún más el control de la Unión Soviética sobre sus dirigentes, lo cual le implicaría costos muy altos en términos de legitimidad entre sus ciudadanos.

Ante la creación de la RDA, Adenauer reclamó el mandato exclusivo para representar a toda Alemania, es decir, el gobierno alemán occidental pretendía ser reconocido internacionalmente como la única autoridad legítima sobre todo el territorio alemán, incluyendo la parte oriental a la cual consideraba como un territorio controlado por otro gobierno. Es decir, la RFA se consideraba a sí misma como la continuación, reorganizada democráticamente, del *III Reich* y asumió la responsabilidad legal de los actos del régimen nazi. Esta pretensión se basó en el hecho de que el gobierno de Alemania Occidental gozaba de la legitimidad de haber emanado de elecciones libres e implícitamente de ser casi plenamente soberano. Además, Adenauer consideraba al régimen de la RDA como ilegítimo, por su forma de organización política y por estar sometido a otro Estado, la Unión Soviética, soslayando el hecho de que la RFA también se encontraba coartada en sus facultades políticas e incluso económicas, aunque en mucho menor medida que la RDA. Esta posición del gobierno del CDU y las disposiciones de la *Ley Básica* dejaron la puerta abierta para el futuro ingreso de nuevos territorios a la RFA. En esta batalla legal, el régimen de la RDA, al deslindarse del pasado nazi y no asumir ninguna responsabilidad respecto a los actos del régimen nacional-socialista, dejó este campo completamente libre a la RFA. En la

⁶ Transcrito de la resolución de la I Conferencia partidaria del SED del 28 de enero de 1949.

disputa por la representación de la nación, la posición adoptada por la RFA resultaría a la postre más eficaz para confrontar los problemas de la unificación.

Pronto la situación cambió. El gobierno estadounidense, que ya se había adentrado en la política de contención del comunismo y en la Guerra Fría, quería desembarazarse de la carga del asunto alemán ante la tormentosa situación en Asia. En ese contexto, Estados Unidos decidió que había que rearmar a la RFA e incorporarla a la OTAN para defender a Europa Occidental de la percibida amenaza soviética (Kissinger, 1994:493-521). Como la *Ley Básica* de la RFA prohibía cualquier acción militar, excepto la de defensa en caso de un ataque externo, un mayor grado de soberanía de la RFA era indispensable. Cuestión a la que ofrecieron mucha resistencia el Reino Unido y Francia. En cuanto a la RDA, Stalin siempre fue reticente a otorgarle a la RDA su soberanía, aunque sólo fuera parcialmente, pues quería conservarla como pieza de negociación ante Estados Unidos (Kissinger, 1994). En marzo de 1952, Stalin envió una nota a los gobiernos americano, inglés y francés proponiéndoles la unificación alemana bajo un esquema de neutralidad, es decir, sin tropas de ninguno de los dos bandos; esta iniciativa política soviética intentaba transformar a Alemania en un gigantesco Estado-tapón, un *buffer* que ampliara las fronteras de seguridad soviéticas y que respondiese a sus necesidades políticas internas de pasar a alguna forma de coexistencia pacífica (Kissinger, 1994). El gobierno Estadounidense declinó esta propuesta pues su intención era justamente desplegar tropas de la OTAN en la RFA. Para poder rearmar a la RFA, en mayo de 1952, Estados Unidos y, a regañadientes, Reino Unido y Francia firmaron con la RFA el *Tratado General*, según el cual se le otorgaba mayor soberanía; sin embargo, no entró en vigor de inmediato.

En 1953, Stalin amenazó con reconocer a la RDA como Estado soberano con el fin de seguir presionando a favor de su propuesta, pero las cosas cambiarían con su muerte acaecida ese mismo año. De acuerdo con Wendt y Friedheim (1995), cuando fracasó la propuesta de Stalin de unificar Alemania, los nuevos líderes soviéticos aprobaron los planes de Ulbricht para impulsar un programa de socialización forzada, cuyo mecanismo básico era la obligatoriedad de horas de trabajo adicionales no remuneradas, situación que provocó el levantamiento obrero de 1953; durante esta crisis, Ulbricht logró mantenerse en el poder gracias a la lucha por el poder que se había desatado en la Unión Soviética a raíz del deceso de Stalin. El debilitamiento del control soviético sobre la RDA durante 1953-1958, derivado de estas luchas internas, abrió un

margen de maniobra para que Ulbricht negociara el reconocimiento diplomático de la RDA por parte de la URSS (Wendt y Friedheim, 1995).⁷ Así, el 23 de marzo de 1954, el gobierno soviético disolvió la Comisión Soviética de Control, le otorgó el reconocimiento formal de soberanía a la RDA y anunció el establecimiento de relaciones diplomáticas con ésta. Adenauer rechazó esta medida proclamando que la RFA era el único Estado sucesor legítimo del *Reich* alemán (es decir, el que existió desde Bismarck hasta Hitler, de 1871 a 1945); su argumento legal era que la zona de ocupación soviética, al estar subordinada a otro Estado, no contaba con autoridades que cumpliesen con los requisitos suficientes para reconocerles la categoría de Estado.

Ante este nuevo giro, el gobierno estadounidense, venciendo las resistencias francesas y británicas, aceleró el paso para otorgar mayor soberanía de la RFA y así poder asegurar su ingreso a la OTAN; en el otoño de 1954, en la Conferencia de Londres, los gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido y Francia reconocieron un margen mucho mayor de soberanía de la RFA, aunque ciertas restricciones de carácter militar y de seguridad se mantendrían hasta 1990; esto despejó el camino para su admisión en la OTAN y al Tratado de Bruselas. Las tropas de los tres países aliados occidentales estacionadas en Alemania Occidental permanecieron *in situ*, pero ya como destacamentos de la OTAN. En este juego de movimientos sucesivos entre los dos bloques, en mayo de 1955, la RDA participó en la creación del Pacto de Varsovia y en octubre la Unión Soviética y la RDA firmaron un tratado en el que la primera otorgaba a la segunda libertad para decidir su política interna y externa,

⁷ Esta situación alimentó ulteriormente en Ulbricht la idea de que su régimen debía recuperar el control total sobre Berlín, porque eso le permitiría eliminar el rol soviético en dicha ciudad y adjudicárselo a su propio gobierno. Adicionalmente, Berlín se había vuelto, gracias al *status* especial que se le asignó en Potsdam, un gigantesco boquete en la cortina de hierro a través del cual miles de alemanes, usualmente los más calificados, descontentos con los costos de la socialización de la economía emigraban hacia Occidente. De 1949 a 1961 hubo 2.7 millones de migrantes. A partir de la construcción del muro, de 1961 a 1977 la cifra descendió a 177,000 (Wendt y Friedheim, 1995:713) Así, la crisis de Berlín de 1958-1961, que culminó con el inicio de la construcción del muro en agosto de 1961, tuvo su origen en las necesidades políticas domésticas del gobierno de la RDA para frenar la emigración y para lograr mayor autonomía respecto al *hegemono* soviético. Por otra parte, esto engranó con la visión de Jruschev de utilizar Berlín como muestra de la superioridad del socialismo y como trofeo interno para afianzar su posición como principal líder de la URSS. Lo notable es cómo Ulbricht supo aprovechar la lógica del imperio informal para ejercer influencia sobre el hegemono en Moscú. Luego, el cambio de vientos en el orden internacional bipolar dejaría sentir su influencia en la política interna de los dos Estados alemanes.

incluyendo sus relaciones con la RFA; más tarde, se creó el ejército de la RDA en 1956. Así, la división de Alemania se fue afianzando cada vez más.

Así, sobre el territorio del desaparecido *III Reich* ocupado por el Ejército Rojo de la Unión Soviética, se forjó la RDA, un Estado cuya soberanía fue limitada por tres factores: uno, su subordinación en ciertos ámbitos a los cuatro poderes ocupantes derivados de los acuerdos de Yalta y de Potsdam; dos, su incorporación a las necesidades internacionales de la esfera de influencia soviética; tres, su sometimiento por la vía interpartidaria al hegemono soviético que se tradujo en el establecimiento de un régimen político interno de perfil comunista. La RFA, constituida sobre los territorios ocupados por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, también fue un Estado semi-soberano, pero estuvo sometido a menos restricciones y contó con un margen de libertades políticas internas mucho mayor, que le otorgaron mayor legitimidad a sus instituciones políticas. Ambos Estados fueron semi-soberanos, aunque de diferente manera.

3. El nacionalismo en la RFA

a) *El nacionalismo irredentista*

Bruebaker (1996) define a las naciones como comunidades imaginarias contingentes, que han sido el resultado de políticas nacionalistas aplicadas por el Estado; para este autor, el nacionalismo y la nación son creaciones del Estado moderno. Similarmente, Hobsbawm (1991) concibe a la nación como una construcción que tiene su origen en el Estado y/o en las ideologías nacionalistas y desecha la idea de que los criterios etno-lingüísticos sean los adecuados para asignar un individuo a una comunidad política. Linz y Stepan (1996:1) afirman que el proceso de construcción del Estado antecedió al de la nación y que incluso en varios casos fue el mismo Estado quien impulsó la construcción del Estado-nación y la constitución de la nación y subrayan los problemas que surgen en un proceso de cambio político cuando al Estado le falta capacidad para definir a la ciudadanía, carece de plena soberanía y no cuenta con la legitimidad para decidir sobre su futura reestructuración política (*stateness problem*).

El colapso de los imperios multinacionales austro-húngaro, ruso y otomano durante la Primera Guerra Mundial provocó una desarticulación político-territorial en la zona central y oriental, que los países victoriosos

encabezados por Estados Unidos reorganizaron sobre la base de Estados nacionales, cuya idea de ciudadanía quedó definida en muchos casos por sus características etno-lingüísticas (Kissinger, 1994; Heffernan, 1998). En realidad, el supuesto criterio de homogeneidad étnica sólo lo aplicaron a conveniencia, pues el objetivo central principal estaba relacionado con los problemas de seguridad en el continente europeo: por una parte, rodear y subyugar a Alemania y, por otra, aislar a Rusia, tanto por ser comunista como para impedir su eventual alianza con Alemania.⁸ En mayor o menor medida, estos nuevos Estados de todos modos conservaron en los hechos características multi-nacionales. Así, en Europa Central y del Este, la construcción de nuevos Estados y naciones no fue el resultado de un genuino proceso social y político endógeno a esas comunidades, sino una red de delimitaciones fronterizas impuestas por los Estados vencedores sobre los imperios vencidos y/o desintegrados y/o derrocados. La formación de estos Estados *buffers* produjo en la “rediseñada” región, fuertes desplazamientos migratorios forzados y reasignaciones territoriales que a su vez intensificaron las políticas y sentimientos nacionalistas, Alemania incluida. En Europa Central y del Este, las ideologías nacionalistas se vieron exacerbadas por los arreglos derivados de Pacto de Versalles de 1919 y de los acuerdos tomados en las Conferencias de Yalta y Potsdam en 1945. En Alemania, según Brubaker (1996), el nacionalismo se intensificó durante la república de Weimar a raíz de aquel primer arreglo internacional que dio lugar una situación en la que millones de alemanes de pronto se vieron transformados en minorías dentro de otros Estados circunvecinos. Algo similar ocurrió en 1945, con el agravante de que el territorio alemán fue dividido entre dos esferas de influencia internacional.⁹

De acuerdo con Brubaker (1996), esta nacionalización de espacio político dio lugar a tres dimensiones interconectadas del fenómeno nacionalista:

⁸ Heffernan (1998: 63-79) apunta la influencia que tuvieron las ideas de Mackinder sobre la estrategia de alianzas de Inglaterra y Francia y su visión respecto a la reorganización europea en 1919 y 1945.

⁹ Al término de la Primera Guerra Mundial, 6.5 millones de alemanes se encontraron reasignados dentro del territorio de otros Estados diferente del alemán (Brubaker, 1996:160-166). Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1950, 6.9 millones de alemanes fueron expulsados, evacuados o se vieron obligados a emigrar desde los antiguos territorios alemanes.

a) El nacionalismo nacionalizante que se refiere a las políticas aplicadas por nuevos Estados con el fin de favorecer a un grupo etno-lingüístico-cultural por encima de los demás para asegurarle una posición dominante.

b) El nacionalismo transfronterizo o de patria nacional externa, que alude a las políticas instrumentadas por Estados que persiguen el objetivo de proteger a los irredentistas, es decir, a miembros de su mismo grupo etno-lingüístico-cultural que viven en otros Estados.

c) el nacionalismo de minoría nacional, que busca obtener derechos especiales para un grupo etno-lingüístico-cultural diferente del que domina en el Estado nacionalizante en el que habita. Los dos primeros son diametralmente opuestos y chocan entre sí, pues ambos Estados compiten por la jurisdicción sobre un grupo de personas que supuestamente “pertenecen” a los dos Estados. Desde esta perspectiva, Bruebaker concibe al irredentismo como una forma de nacionalismo transfronterizo, pues persigue reincorporar tierras y/o pueblos bajo la dominación de otro Estado a través de diversas políticas, tales como: facilidades para inmigrar y obtener la ciudadanía para los compatriotas que regresan, intentos por influenciar a los Estados donde viven esos connacionales, pretensiones irredentistas sobre los territorios de otros Estados. Este enfoque es muy útil para comprender la política seguida por el gobierno de la RFA respecto a la RDA desde 1949 hasta 1991.

b) De la Doctrina Hallstein a la Neue Ostpolitik

La creación de los dos Estados alemanes semi-soberanos impuesta desde fuera abrió entre ellos la disputa ideológico-política por la representación de toda la “nación” alemana. Las formas de organización política interna que caracterizaron a cada uno de ellos, jugaría un papel central en el desenlace final de esa disputa por la nación entre esos dos Estados alemanes cuando llegó la hora de la unificación.

Los gobiernos democristianos que encabezaron a la RFA entre 1955 y 1970 se atrincheraron en la doctrina Hallstein (1955-1970), según la cual la RFA era el único Estado sucesor legítimo del *III Reich*, se negó a reconocer a la RDA durante más de dos décadas y pretendió ser el único representante de toda la nación alemana. Esta doctrina guió la política exterior de la RFA a partir de 1955, y como corolario decidió no sostener relaciones diplomáticas con todo Estado que reconociera a la RDA, excepto la Unión Soviética por ser una de las potencias ocupan-

tes, y promover el aislamiento diplomático de la RDA; decisiones respaldadas por el gobierno Estadounidense. El sustento tácito de esta posición era que, a pesar de la división impuesta, el conjunto de lo que había sido el Estado alemán entre 1919 y 1937 se mantenía y por lo mismo sobre su territorio no podían coexistir dos Estados; desde este punto de vista, la RDA era considerada como una parte del territorio alemán que había quedado sometida bajo un régimen subordinado a la Unión Soviética, es decir, sin soberanía; como si fuera un territorio conquistado por otra potencia que había que recuperar.

Además, la política de la RFA de no reconocer a la RDA implicaba rechazar la división de Alemania en dos Estados. Esto significaba, desde una perspectiva política, que el gobierno de la RFA se resistiría a aceptar una perenne división de Alemania en dos Estados encuadrados en sendas esferas de influencia. Esto no se contradecía con el rechazo de Adenauer a la propuesta de Stalin de unificar Alemania, lo que el canciller alemán no aceptaba era el carácter de Estado neutral; para Adenauer, el destino de Alemania debía permanecer ligado a la alianza occidental. Esta situación sentó ciertos precedentes en torno al desenlace de 1990. La RDA, como ya antes lo hemos señalado, rechazó toda continuidad con el *III Reich*; este hecho, sumado a su subordinación a las políticas de seguridad soviética, limitó el desarrollo de una posición política más coherente y convincente respecto a esa problemática.

Sin embargo, la reorientación de las políticas internacionales de las dos superpotencias obligaría a ambos Estados alemanes a modificar sus posiciones. Kissinger (1994) señala que la política de contención del comunismo enarbolada por el gobierno Estadounidense desde los primeros años de la posguerra, lo había conducido a un callejón sin salida de Vietnam; para superar esa situación, el presidente Richard Nixon inició en 1969 la *détente* con la Unión Soviética. En esa mecánica, el régimen de Leonid Brezhnev se encaminó hacia la obtención del reconocimiento *de facto* de la RDA por parte del gobierno de la RFA; ante la resistencia de Ulbricht, en mayo de 1971, Moscú decidió sustituirlo por Honecker en la dirigencia del SED, quien estaba más dispuesto a promover activamente la política de acercamiento hacia la RFA.

En este caso, el *hegemono* del imperio informal impuso límites al Estado subordinado cuando quiso ejercer su soberanía formal (Wendt y Friedheim, 1995).

En el caso de la RFA, ya desde principios de los sesenta, la decisión Estadounidense de no confrontarse abiertamente contra la URSS con motivo del muro de Berlín había causado desilusión entre sus dirigentes

políticos y a regañadientes su gobierno tuvo que resignarse al hecho de que Estados Unidos no estaba dispuesto a entrar en conflicto militar con la Unión Soviética, ni con motivo de Berlín, ni menos aun por una eventual unificación alemana (Kissinger, 1994). Para fines de esa década, se consideraba que la doctrina Hallstein era negativa para los intereses de Estados Unidos y también el gobierno de la RFA tuvo que someterse a la decisión estadounidense de transitar hacia la distensión. El inicio de la *détente* en 1969 coincidió con la llegada a la cancillería de la RFA del social-demócrata Willy Brandt, que había sido alcalde de Berlín occidental durante los años de levantamiento del muro y también se había desilusionado por la posición Estadounidense (Kissinger, 1994). Este nuevo gobierno mantuvo el objetivo político de la reunificación, pero aplicó una nueva estrategia para obtenerlo. Ya como canciller, Brandt abogó por relajar las tensiones y promover el comercio fronterizo; pensaba que el aumento de los intercambios entre las dos Alemanias terminarían por minar al régimen comunista y, por supuesto, no cuestionó el compromiso de la RFA con la OTAN y con Europa occidental. Aunque mantuvo la defensa del mandato exclusivo, Brandt abandonó la doctrina Hallstein e imprimió un viraje a las relaciones con el bloque socialista e impulsó un acercamiento entre los dos Estados alemanes a través de la *Neue Ostpolitik* (Nueva Política hacia el Este), la cual resumió en la célebre frase: “dos Estados alemanes dentro de una nación alemana”. La *Ostpolitik* perduraría hasta 1989, a pesar de que el CDU retornó al poder en el año 1982.

Como resultado del proceso de distensión, el 21 de diciembre de 1972 se firmó el *Tratado Básico (Grundlagenvertrag)*¹⁰ entre las dos Alemanias, en el que por primera vez desde 1949 se restablecieron relaciones de facto entre ellas (intercambio de Misiones Permanentes, pero no de embajadores). En dicho texto se reconoció la existencia de dos Estados alemanes, la necesidad de establecer buenas relaciones entre ellos sobre la base de igualdad de derechos y de soberanía, la jurisdicción de cada uno de ellos en sus respectivos territorios, la inviolabilidad de las fronteras existentes y la noción de que ninguno de los dos Estados podía pretender representar al otro en la esfera internacional. Sin embargo, la Corte Constitucional de la RFA emitió un fallo en julio de 1973, el cual determinó que los acuerdos del Tratado Básico no anulaban el objetivo de restablecer la unidad política de las dos Alemanias y reiteró que la ciudadanía alemana era equivalente a la ciudadanía de la

¹⁰ El nombre oficial completo fue Tratado Básico de las relaciones entre la República Federal de Alemania y la República Federal Alemana.

RFA, lo que implicaba la protección del Estado alemán occidental a todo ciudadano alemán (aludiendo tácitamente a los residentes de la Alemania del Este) que llegara a su área de protección. Este paraguas legal fue un factor central en el problema de la emigración desde el Este hacia el Oeste en la crisis de 1989. Con todo y este parapeto jurídico, el reconocimiento formal a la RDA debilitó en aquel periodo las pretensiones de la RFA de representar a toda Alemania y alejó toda posibilidad de unificación pues consagró su división entre las dos esferas de influencia (Kissinger, 1994); en septiembre de 1973, ambos Estados ingresaron en pie de igualdad a las Naciones Unidas.

En la disputa por la representación de toda la “nación” alemana,¹¹ la posición adoptada por la RFA se caracterizó por un nacionalismo irrendentista, sobre todo a través de la formulación de la doctrina Hallstein. Aunque la RDA también luchó por esa representación, entró en desventaja en esa confrontación con su hermana occidental por dos razones: por un lado, al renegar del pasado del *III Reich* y no asumir las obligaciones de Estado sucesor abandonó ese terreno legal a la RFA; por otra parte, la subordinación de todas las fuerzas políticas ante el SED y la subordinación de éste ante el PCUS contribuyeron a incrementar el déficit de legitimidad del régimen. Estos rasgos influirían en la crisis de 1989-1990 en la Alemania del Este y en la derrota de aquellas posiciones que propusieron un proceso de unificación, por medio de la confederación de los dos Estados alemanes en pie de igualdad.

4. La disolución de la RDA: un proceso *sui generis*

a) La caída de Honecker y la crisis del SED

Los procesos de transición de régimen de la RDA y de unificación entre ambas Alemanias no surgieron de iniciativas nacionales de alguno de los dos Estados germanos. El impulso vino desde fuera, desde la Unión Soviética misma. Sólo la llegada de las reformas y cambios impulsados por Gorbachev, tanto dentro de la URSS como en su imperio informal europeo, modificaron las relaciones internas de poder dentro de la elite comunista de la RDA y simultáneamente reactivaron a los movimientos

¹¹ Utilizamos el adjetivo de “alemana” en sentido estricto y no el de “germana” para no incluir a los austriacos y otros pueblos germánicos dispersos en Europa Central y del Este.

opositores. El punto de viraje fue el discurso de Gorbachev ante las Naciones Unidas a fines de 1988,¹² cuando anunció el retiro de una parte importante de las tropas soviéticas acantonadas en los países de Europa del Este, el reconocimiento del derecho de esos países a determinar su futuro político y el compromiso de no intervenir militarmente para impedirlo (Gorbachev, 1988; Brown, 1997; Sokoloff, 2003). Este anuncio estimuló las expectativas de cambio tanto entre las élites comunistas reformistas, como entre los disidentes y la sociedad misma en los países de Europa del Este, pues implicaba que los regímenes comunistas ya no contarían con el apoyo soviético para mantenerse en el poder (Elster, 1996). El efecto demostración o de dominó o de bola de nieve, es decir, la influencia estimulante que tiene el éxito de la democratización en un país sobre sus vecinos Huntington (1991:100-106), hizo su aparición. En el caso de la RDA, la crisis política y el proceso de cambio fueron estimulados tanto por las reformas en la Unión Soviética, pero más directamente como por los acontecimientos iniciados en Polonia y Hungría al inicio de 1989 (Elster, 1996).

En mayo de 1989, el gobierno húngaro decidió abrir sus fronteras con Austria. Gracias a esta peculiar situación, durante el verano de 1989, un número vertiginosamente creciente de alemanes del Este salió de la RDA para dirigirse hacia la RFA, atravesando Checoslovaquia, Hungría y Austria; muchos de ellos, al toparse con diversas dificultades, optaron por asilarse en las embajadas de la RFA en Budapest y Praga. En ambas situaciones, el objetivo era acogerse al derecho que les reconocía la Ley Básica para obtener la ciudadanía de la RFA. En agosto, el gobierno de Kohl, al percibir la utilidad política y electoral del asunto de los asilados, anunció la apertura de la puerta de la RFA a los alemanes de la RDA refugiados en su embajada de Budapest; ulteriormente haría lo mismo con los refugiados en su embajada de Praga. A lo largo del verano de 1989, impulsados por la iglesia luterana y la evangelista, se formaron numerosos grupos opositores que empezaron a participar activamente en la organización de amplias movilizaciones sociales de apoyo a los migrantes y para exigir mayores libertades democráticas (Zelikow y Rice, 2002).¹³

¹² Discurso pronunciado ante la 43 Asamblea General de las Naciones Unidas, el 7 de diciembre de 1988.

¹³ Hay mucha información detallada sobre estos eventos en el sitio de Internet *Chronik der Mauer* (Crónica del Muro), en www.chronik-der-mauer.de/

El 3 de octubre, el gobierno de Honecker anunció el cierre de su frontera con Checoslovaquia y giró la orden de reprimir las movilizaciones de protesta, justo en la víspera de los festejos por el XL Aniversario de la creación de la RDA (7 de octubre) y a los cuales asistiría Gorbachev. Honecker esperaba el respaldo soviético a su política represiva, pero Gorbachev de forma velada en el discurso oficial y luego en una sesión del buró político del SED, dejó claro que la Unión Soviética no iba a intervenir en el proceso (Gorbachev, 1989; Zelikow y Rice, 2002; Preuss, 1996). Al quedar claro que un apoyo militar soviético estaba excluido, la relación interna de fuerzas del SED cambió y provocaron una acelerada pérdida de legitimidad de la cúspide del SED entre los niveles medios y regionales del partido.¹⁴ Esto se puso en evidencia con motivo de la manifestación del lunes 9 de octubre en Leipzig, la cual fue una coyuntura crítica¹⁵ que sería fatídica para el régimen del SED: a pesar de la presencia masiva de los manifestantes, la policía no siguió las instrucciones de represión giradas por Honecker, pues habían recibido órdenes de las autoridades locales, respaldadas por el ala encabezada por Egon Krenz en el SED, de no atacar a la multitud; lo que debilitó políticamente a Honecker (Zelikow y Rice, 2002). Eso desencadenó una creciente cascada de manifestaciones, las cuales se extendieron a otras ciudades y con un número cada vez mayor de participantes en las semanas ulteriores, y el 18 de octubre Honecker renunció a sus cargos de Secretario General del Comité Central del SED y de Presidente del Consejo de Estado. Fue fugazmente sustituido en ambos puestos por Egon Krenz. La libertad de emigrar fuera de la RDA había pasado a ser el *issue* central de la agenda política; así, ante la presión social, el 1° de noviembre el gobierno de Krenz reabrió la frontera con Checoslovaquia, y el día 9 el SED decidió permitir la libre circulación entre las dos Alemanias, incluido Berlín. En este asunto crucial, el SED cometió varios errores, pero el más importante fue el de no medir el impacto político tan grande que la apertura de la frontera tendría sobre la élite del SED, sobre el gobierno de la RFA y sobre los grupos opositores. El gobierno de Krenz había perdido el control político de la situación (Preuss, 1996) y el 18 de

¹⁴ Adam Przeworski (1986: 53-56) hace un interesante análisis teórico sobre estos cambios de posición de los actores dentro de un régimen autoritario en el momento en que perciben que han surgido nuevas alternativas. Asimismo Kitschelt (1999) propone un enfoque muy sugerente para comprender el comportamiento de las elites comunistas en el proceso de la transición.

¹⁵ Para una discusión detallada sobre este concepto, véase Collier y Collier, 1991: 27-39 y Przeworski, 1986.

noviembre se formó un nuevo gobierno dirigido por Hans Modrow, un dirigente reformista del SED de corte gorbachoviano.

La primera semana de diciembre fue crucial. El día primero, la *Volkskammer* eliminó el papel dirigente del SED, y el día 3 los miembros del *politburo* y del comité central del SED renunciaron en bloque a sus cargos partidarios, incluido el mismo Krenz. A esta crisis interna del partido comunista, se agregó la fractura del llamado “bloque democrático” encabezado por el mismo SED, cuando el 5 de diciembre, el CDU-Este, su principal aliado, y el LDP se salieron de ese frente.¹⁶ Sin el partido, el gobierno de Krenz perdió su único apoyo y el 6 de diciembre renunció a su cargo de Presidente del Consejo de Estado. Después de la caída del ala dura del SED, el 16 de diciembre se realizó una conferencia partidaria extraordinaria en la que abandonó el marxismo-leninismo y agregó a sus siglas originales las de PDS (*Partei des Demokratischen Sozialismus*, Partido del Socialismo Democrático) quedando como SED-PDS.¹⁷ Mientras tanto, desde el 7 de diciembre, un día después del colapso del SED y de la dimisión de Krenz, se iniciaron las Pláticas de la Mesa Redonda Central (Zentraler Runder Tisch), promovidas principalmente por las asociaciones religiosas protestantes; inicialmente participaron siete grupos cívicos opositores, los partidos con representación en la *Volkskammer* (los del Bloque encabezado por el SED) y los representantes sin voto de las iglesias católica, metodista y protestante (Elster, 1996; Preuss, 1996). Fue de la Mesa Redonda de donde partió la iniciativa de realizar elecciones en 1990 para renovar democráticamente a la *Volkskammer*. Hasta aquí, el proceso puede ser considerado como una fase de liberalización política, pero como veremos a continuación, el camino que siguió ulteriormente el cambio de régimen en su segundo tramo difícilmente puede ser considerado como una transición democrática.

b) 1990: *Las Elecciones de Marzo, el Grupo Dos más Cuatro y la Unificación*

La crisis política del otoño de 1989 en la RDA suscitó al mismo tiempo el interés y la alarma del gobierno de la RFA encabezado el demo-cristiano Helmut Kohl, del presidente Estadounidense George H. W. Bush y por

¹⁶ El 20 de febrero se eliminó de la constitución de la RDA toda mención al Bloque o Frente.

¹⁷ Más tarde abandonó las siglas SED y en las boletas electorales sólo apareció como PDS. Para evitar las confusiones en nuestro texto, lo seguiremos denominando SED-PDS.

supuesto del líder soviético Mijaíl Gorbachev, pues el equilibrio de poder construido en Europa desde la posguerra está a punto de desmoronarse. Bush había empezado considerar la idea de la unificación desde septiembre de 1989, en buena parte debido al temor de que la cada vez más compleja y difícil situación de Gorbachev en su país condujese a un retroceso político interno en la URSS y a una eventual desestabilización política internacional en todo el conjunto de Europa del Este y de la Unión Soviética. Para el gobierno de Estados Unidos era fundamental crear las condiciones para que, en el caso de un colapso soviético, la RFA, la RDA o eventualmente Alemania ya unificada quedara perfectamente incorporada a un orden internacional europeo estable.

El desmoronamiento del régimen comunista de la RDA revivió en Kohl y en el CDU-Oeste las aspiraciones de la unificación de Alemania en el corto plazo. En esta nueva cruzada, Kohl contó con el apoyo de Bush y la aquiescencia de Gorbachev. Cuando Kohl solicitó a Bush su apoyo para el proceso de la unificación, éste le ofreció que lo apoyaría a condición de que la Alemania unificada ingresara a la OTAN, cuestión con la que Kohl estaba de acuerdo por convicción. Fortalecido con el apoyo de Washington, el 28 de noviembre, Kohl anunció ante el *Bundestag* de la RFA el “Programa de Diez Puntos” para alcanzar la unidad alemana. Por otra parte, el líder de la Unión Soviética también aceptaba la idea de la unificación alemana; el 2 y 3 de diciembre de 1989, durante la reunión Cumbre de Malta, Gorbachev le manifestó a Bush su aquiescencia al respecto. Sobre esta base, Bush viajó el día 4 a Bruselas, para acudir a la reunión de la OTAN, donde externó su posición a favor de la unificación basada en la autodeterminación de ambas Alemanias y de la incorporación de Alemania unificada dentro de las estructuras atlánticas.

Como los cuatro poderes aliados conservaban los derechos y responsabilidades sobre Alemania y Berlín establecidos en 1945 por la Declaración de Berlín y la Conferencia de Potsdam, primero era necesario dar por terminada la ocupación y devolverles a la RDA y la RFA su total soberanía, para que sobre esa base pudiesen fijar los términos de su unificación. Se acordó que el proceso de unificación lo decidirían exclusivamente las dos Alemanias después de las elecciones del 18 de marzo y que las cuestiones relativas a la situación de Berlín y los aspectos externos internacionales, en particular la devolución de su total soberanía a Alemania unificada, se resolverían a través de un formato que incluyera a las dos Alemanias y a las cuatro países ocupantes, lo que ulteriormente se materializó como el Grupo Dos Más Cuatro. Este último

acuerdo se dio a conocer el 13 de febrero de 1990. La primera reunión de este singular grupo tendría lugar el 14 de marzo, en la víspera de las elecciones en la RDA.

El inicio de 1990 también puso otro asunto urgente en la orden del día: la crisis económica. Durante la década de los ochenta, el ritmo de crecimiento de la RDA se había venido desacelerando y llegó al estancamiento, a la par que contrajo una importante deuda externa, especialmente con Occidente y con la RFA. Estos problemas provocaron tensiones dentro de la cúpula del SED (Dale, 2004). El corto gobierno de Modrow se vería acosado por estos enormes problemas financieros, pues pusieron al país al borde de la moratoria y de solicitar la intervención del Fondo Monetario Internacional y la su única alternativa era recurrir a la ayuda económica de la RFA. Por su parte, para lograr su objetivo de unificar Alemania a corto plazo y bajo sus términos, Kohl aprovecharía las dificultades económicas de la RDA para presionarla; sus principales armas políticas serían acoger a los migrantes y exigir la democratización a cambio de la ayuda económica. Además, para Kohl, la unificación monetaria le era indispensable para afianzar su propia situación política interna¹⁸ y estaba decidido a imponer sus términos: la ayuda económica a cambio de que la RDA pasase a ser una economía de mercado en la que el *Bundesbank* decidiría su política monetaria. Esto en cuanto a la unificación económica.

En cuanto a la unificación política, la posición de Modrow e inclusive de la Mesa Redonda al respecto ya era conocida, se inclinaban por la confederación de los dos Estados, lo que dejaría a la RDA ciertos márgenes de maniobra y de negociación en el eventual rediseño institucional de esa nueva entidad. Pero Kohl optó por el camino diametralmente opuesto, y abogó por acelerar la total absorción de la RDA dentro de las estructuras institucionales de la RFA sin que estas últimas fuesen modificadas de modo sustantivo, lo cual tenía además la ventaja de resolver de modo automático la pertenencia del Estado unificado a la OTAN. Para ello se apoyó en el artículo 23 de la Ley Básica de la RFA, el cual dejaba abierto el “acceso” a “otras partes de Alemania y descartó la salida por la vía del artículo 146, el cual abría la posibilidad legal de crear una confederación”.¹⁹ Para alcanzar esa meta, era crucial, por una parte,

¹⁸ El flujo de migrantes de la RDA hacia la RFA creció a pasos acelerados a lo largo de 1989 a 1990 y acentuó los problemas de alojamiento, desempleo, costos de salud social y pensiones. Los sondeos indicaban un posible pérdida de la mayoría para el CDU-Oeste en las elecciones que debían realizarse ese mismo año.

¹⁹ “Article 23: For the time being, this Basic Law applies in the territory of the Länder Baden, Bavaria, Bremen, Greater Berlin, Hamburg, Hesse, Lower-Saxony, North Rhine-

apoyar al CDU-Este para que ganara las elecciones y así fuera mayoritario en la *Volkskammer*, que decidiría el destino de la RDA. Así pues, la decisión de a través de cual vía transcurriría la unificación fue el *issue* central de la elección del 18 de marzo de 1989 en la RDA.

Diversos partidos se aliaron para formar coaliciones electorales. Dos fuerzas partidarias se perfilaban en las preferencias ciudadanas: los demócrata-cristianos y los social-demócratas. Si ganaba la coalición *Alianza por Alemania* encabezada por el CDU-Este, entonces la unificación sería un proceso de absorción de la RDA dentro del marco político institucional de la RFA. Si el SPD-Este ganaba la mayoría, la unificación sería por confederación de los dos Estados. Durante la campaña electoral, se registró la presencia activa de las dos principales fuerzas partidarias de la RFA, el CDU-Oeste y el SPD-Oeste, e incluso la participación directa del propio canciller Kohl (Yoder, 1999). Esta presencia de los partidos occidentales y de Kohl arroja dudas sobre la calidad democrática del proceso, pues oscurece el financiamiento de las campañas. Más aún, la intervención directa de Kohl en la campaña electoral, haciendo ofrecimientos económicos a los alemanes del Este, introdujo una enorme asimetría en la competencia interpartidaria, lo que disminuyó la limpieza democrática de ese proceso. La coalición encabezada por el CDU-Este ganó las elecciones del 18 de marzo.

Para que la nueva *Volkskammer* pudiese decidir sobre el proceso de unificación con la RFA, era necesario zanjar previamente la situación legal internacional de ambos Estados semi-soberanos, cuestión que se solucionó después de muy complejas negociaciones internacionales, en el Grupo Dos Más Cuatro (Zelikow y Rice, 2002). Entretanto, el 18 de mayo de 1990, se firmó el *Tratado de Estado entre la RFA y la RDA sobre la Creación de la Unidad Monetaria, Económica y Social*.

El 23 de agosto, la *Volkskammer* de la RDA votó por la unificación bajo los términos del artículo 23 de la Ley Básica de la RFA. Luego de intensas negociaciones entre los representantes de las dos Alemanias, el 31 de agosto, se firmó el Tratado sobre el Establecimiento de la Unidad Alemana. Enseguida, el 12 de septiembre se firmó en Moscú el *Tratado sobre el Arreglo Final con Respecto a Alemania*, más conocido como el *Tratado Dos más Cuatro*, a través del cual ambas Alemanias

Westphalia, Rhineland-Palatinate, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden and Württemberg-Hohenzollern. In other parts of Germany it is to be put into force on their accession [Beitritt].”

“Article 146: This Basic Law ceases to be in force on the day on which a Constitution adopted by a free decision of the German people comes into force.”

recuperaron su plena soberanía. El 20 de septiembre, la *Volkskammer* de la RDA aprobó el *Tratado sobre el Establecimiento de la Unidad Alemana*, mientras que de manera casi simultánea el *Bundestag* de la RFA en Bonn hizo lo propio. Todos los requisitos nacionales e internacionales estaban cubiertos. El 3 de octubre de 1990 se consumó el acceso de la RDA a las instituciones de la RFA. De nuevo, los alemanes formaban un solo país y un solo Estado: el definido por la Ley Básica de la RFA.

Conclusión

Los sucesos políticos acaecidos en la RDA entre diciembre de 1989 y octubre de 1990 difícilmente pueden ser considerados como la continuación democratizadora del proceso de liberalización política que se abrió en el verano de 1989, pues las elecciones del 18 de marzo sólo sirvieron de correa de transmisión para imponer la solución de “acceso” (*Beitritt*) prevista por el artículo 23 de la Ley Básica de la RFA. Así, el segundo episodio del proceso de cambio de régimen que se inició en la RDA como liberalización política culminó con su absorción por las estructuras institucionales de otro Estado, es decir, desapareció. Si no fue transición democrática... ¿qué fue? La clave para responder esta pregunta está en el carácter fuertemente irredentista del nacionalismo de la RFA, resumido en la doctrina Hallstein, según el cual los habitantes del territorio donde se asentaba la RDA eran considerados como una población irredenta, sometida a la dominación de la Unión Soviética a través del régimen encabezado por el SED. Esta política irredentista resurgió en el otoño de 1989 entre las filas del CDU-Oeste y se canalizó vía el apoyo directo al CDU-Este durante las elecciones de 1990, soslayando el intenso colaboracionismo del CDU-Este con el SED durante cuatro décadas. Esto fue así porque por encima de la democratización prevalecieron las exigencias del nacionalismo irredentista del CDU-Oeste y las necesidades internacionales de seguridad en la Europa de la OTAN. La Alemania unificada fue la ampliación territorial-institucional de la RFA y la RDA simplemente se vio reducida a ser considerada como una parte de la nación alemana que había permanecido irredenta.

Bibliografía y documentos citados

- Basic Law of the Federal Republic of Germany* (1949), en http://german-historydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=2858 (consultado el 9 de octubre de 2012).
- Brown, Archie (1997), *The Gorbachev Factor*, Oxford, Oxford University Press.
- Brubaker, Rogers (1996), *Nationalism reframed*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Collier, Ruth y David Collier (1991), *Shaping the political arena*, New Jersey, Princeton University Press.
- Constitution of the German Democratic Republic* (1949), en http://german-historydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=2859 (consultado el 9 de octubre de 2012).
- Chronik der Mauer*, en www.chronik-der-mauer.de/
- Dale, Gareth (2004), *Between State Capitalism and Globalisation: The collapse of the East German Economy*, Berna, Peter Lang-European Academic Publishers.
- Declaration regarding the defeat of Germany and the assumption of Supreme Authority by Allied Powers*, 5 de junio de 1945. El texto completo se encuentra en <http://avalon.law.yale.edu/wwii/ger01.asp> (consultado el 18 de abril de 2012).
- Elster, Jon (1996), "Introduction", en Jon Elster (ed.), *The round table talks and the breakdown of communism*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 1-20.
- Gorbachev, Mijaíl (1988), *Address at the 43rd. U. N. General Assembly Session*, 7 de diciembre de 1988, en <http://www.wilsoncenter.org/coldwarfiles/files/Documents/1988-1107.Gorbachev.pdf> (consultado el 15 de junio de 2011).
- Gorbachev, Mijaíl (1989), "Mikhail Gorbachev talking about his meetings with Erich Honecker on 6/7 October 1989", en <http://www.chronik-der-mauer.de/index.php/de/Start/Index/id/652005> (consultado el 7 de febrero de 2012).
- Heffernan, Michael (1998), *The meaning of Europe. Geography and Geopolitics*, London, Arnold Publishers.
- Hobsbawm, Eric (1991), *Nations and nationalism since 1780*, Canto Edition, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman y Londres, University of Oklahoma Press.

- Ikenberry, John (2001), *After Victory. Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert (2005), *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton y Londres, Princeton University Press, 2da. edición (apareció originalmente en 1984).
- Kissinger, Henry (1994), *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gábor Toka (1999), *Post-Communist Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kohl, Helmut (1989), Ten Point Plan for German Unity, 28 de noviembre de 1989, en http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=223 o en http://www.chronikderwende.de/english/term_jsp/key=e_10-point-plan.html (consultados el 25 de febrero de 2012).
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996), *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- OTAN, *Final Act of the London Conference*, 3 de octubre de 1954, en <http://www.nato.int/archives/1st5years/appendices/1b.htm> (consultado el 3 de diciembre de 2013).
- Preuss, Ulrich (1996), "The Round Table Talks in the German Democratic Republic", en Jon Elster (ed.), *The Round Table Talks and the downfall of communism*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 99-134.
- Przeworski, Adam (1986), "Some Problems in the Study of Transition to Democracy", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, pp. 47-84.
- SED, *Resolution of the First Party Conference*, January 28, 1949, en http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_doclist.cfm?sub_id=211§ion_id=14 (consultado 11 de noviembre 2013).
- Sokoloff, Georges (2003), *Métamorphose de la Russie 1984-2004*, Paris, Fayard.
- Stepan, Alfred (1986), "Paths toward Redemocratization: Theoretical and comparative Considerations", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (editors), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, pp. 64-84.
- Tratado Básico de las relaciones entre la República Federal de Alemania y la República Federal Alemana*, 21 de diciembre, 1972. El texto en inglés se puede consultar en http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_doclist.cfm?sub_id=36§ion_id=15 (consultado el 6 de febrero, 2012).

- Tratado de Estado entre la RFA y la RDA sobre la Creación de la Unidad Monetaria, Económica y Social*, 18 de mayo de 1990. La versión en inglés se encuentra en: http://germanhistorydocs.ghi-dc.orgsub_document.cfm?document_id=76 (consultado el 23 de febrero de 2012).
- Tratado sobre el Establecimiento de la Unidad Alemana*, 31 de agosto de 1990, la versión en alemán se puede consultar en <http://www.gesetze-iminternet.de/einigvtr/BJNR208890990.html>. La versión en inglés puede consultarse en http://germanhistorydocs.ghi-dc.orgsub_document.cfm?document_id=78 (consultados el 23 de febrero 2012).
- Tratado sobre el Arreglo Final con Respecto a Alemania*, Moscú, 12 de septiembre de 1990, en alemán puede consultarse en http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Geschichte/ZweiPlusVierZweiPlusVier_node.html, y en inglés, en http://ghdi.ghi-dc.orgsub_document.cfm?document_id=176 (consultado el 23 de febrero 2012).
- United States Department of State (1945), *Foreign relations of the United States. Diplomatic papers: the Conference of Berlin (the Potsdam Conference), 1945*, Vol. II, versión taquigráfica, U.S. Government Printing Office, 1945 en <http://digital.library.wisc.edu/1711.dlFRUS.FRUS1945Berlinv02> (consultado el 26 de marzo de 2012).
- Wendt, Alexander y Daniel Friedheim (1995), "Hierarchy under anarchy: informal empire and the East German State", *International Organization*, 49, 4, otoño, pp. 689-721.
- Zelikow, Philip y Condoleezza Rice (2002), *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.