



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA: Ana del Carmen Fremont
Pérez

ASESOR: Prof. Roberto Peña Guerrero

TEMA: La política de seguridad alemana en los albores del siglo XXI



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico este espacio para agradecer profundamente la enorme fortuna de contar con el impulso solidario y el ejemplo íntegro de una pareja admirable: a mis padres

Agradezco pues, a todos aquellos que tuvieron una palabra de aliento en los momentos más difíciles, al amigo incondicional, a mis profesores, en especial a mi asesor, Prof. Roberto Peña, por su tiempo y disposición

A la Dirección General para Europa, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por mi desarrollo profesional.

Y por darme tu mano y acercarte a mi siempre, gracias Rodrigo

INDICE

Introducción	1
1. Aspectos esenciales de la política de seguridad alemana	6
1.1 Factores internos	11
1.1.1 Estructura política	17
1.1.1.1 Sistema político alemán	17
1.1.1.2. Marco constitucional de la política exterior alemana	20
1.1.2 El impacto de la unificación	21
1.2 Factores externos: la estructura del sistema internacional	26
2. Alemania y la seguridad europea	32
2.1. Alemania en el marco de la Unión Europea	34
2.2 Alemania frente a los esquemas de seguridad europea	41
2.2.1. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	43
2.2.2. Posición ante la Organización de las Naciones Unidas	49
2.2.3. Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	52
2.2.4. Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE)	58
2.2.5. Unión Europea Occidental (UEO)	62
3. La transformación de la política de seguridad alemana	66
3.1 La reestructuración de las Fuerzas Armadas	66
3.2. Crisis y conflicto internacional: la participación alemana	88
Conclusiones	103
Referencias Bibliohemerográficas	108

Introducción

La reunificación alemana significó un parteaguas en la historia política contemporánea de ese país y del mundo entero. A raíz de ello, surgieron opiniones encontradas sobre el papel que la Alemania unida debería jugar en adelante, acompañadas de desconfianza por la forma en que ésta retomaría su presencia regional y mundial como potencia económica y política. En contraste, Alemania ha desarrollado una política apegada a las nuevas circunstancias geopolíticas, manteniendo los principios básicos de su política exterior y de seguridad por medio de su alianza con Occidente, pero buscando consolidar su posición al interior de las instituciones europeas. En la actualidad, Alemania establece su política de seguridad tomando en especial consideración a las instituciones europeas y atlánticas de acuerdo con un ideal de potencia mundial distinto al que operó anteriormente; es decir con pretensiones expansionistas y militaristas.

Efectivamente, de cara al nuevo milenio los escenarios estratégicos en las relaciones internacionales distan mucho de lo que fueron durante la Guerra Fría en donde predominó la contención mutua ante los esfuerzos de hegemonía de los dos grandes polos contrincantes. En la actualidad, parece prácticamente imposible un conflicto Este-Oeste y se observa una significativa disminución de las confrontaciones militares directas entre los Estados de la comunidad internacional.

Sin embargo, ello no quiere decir que los riesgos a la seguridad internacional hayan desaparecido. Por el contrario, en la actualidad se identifican factores que antes no habían sido considerados como amenazas para la paz y la seguridad internacionales tales como la inestabilidad política, los conflictos étnicos, la pobreza, las migraciones, y la violación a los derechos humanos, así como los desastres naturales y ambientales, el crimen organizado, el tráfico ilícito de personas, drogas y armamentos, y el terrorismo internacional.

Por ello, los líderes de Occidente buscan organizarse y actuar en el marco multilateral, a través de organismo regionales enfocados en la seguridad y la salvaguarda de la paz internacional.

Alemania estima necesario revisar la participación de la Organización de las Naciones Unidas, en especial de su brazo ejecutivo, el Consejo de Seguridad (CSONU), a fin de garantizar el orden y la seguridad internacionales de manera más eficaz.

Alemania se perfila como centro de las decisiones sobre política de seguridad en Europa. Su importante ubicación geoestratégica permite en nuestros días que cualquier cosa que suceda en este país afecte al resto de Europa de una forma u otra.

La unificación alemana ha sido uno de los cambios más significativos que ha transformado el contexto de seguridad europea de manera fundamental en los años recientes. Por cerca de cuarenta años Europa permaneció dividida por la Cortina de Hierro, atravesando el centro de Alemania y Berlín. La Guerra Fría produjo la concentración más grande de fuerzas nucleares y convencionales en Europa Central. La República Democrática Alemana (RDA) y la República Federal Alemana (RFA) pertenecieron a dos sistemas de alianza político-militares, que confrontaron a una con otra mediante el despliegue de tanques, misiles y amenazas recurrentes.

En este escenario maniqueo, la política de seguridad de la República Federal era relativamente clara: absoluta integración a la OTAN, además de una relación estratégica y política con Washington y París. A partir de la década de los sesenta, esta integración con Occidente (*Westintegration*) se hizo acompañar de una búsqueda por el orden de paz europea (*Europäische Friedensordnung*), en el que —al menos así se esperaba— Alemania sería capaz de conseguir su autodeterminación de manera libre y pacífica. Es decir, que los dos Estados alemanes habían tenido un papel clave en el plano ideológico, político, económico y militar.

En la actualidad, la situación es radicalmente diferente. Alemania ya no es una nación dividida por la Europa bipolar, pero es un país reunificado, en el centro de un continente en pleno proceso de reunificación. En tal sentido, el final de la Guerra Fría no sólo ha mejorado el entorno de seguridad para Alemania, sino que además ha incrementado el peso político y la importancia de la República Federal de Alemania en Europa y en el resto de la comunidad internacional.

En cualquier caso, la política alemana de la posguerra ha probado su éxito. Sin embargo, esto mismo ha suscitado nuevas dificultades y retos. Por un lado, ha sumado un gran número de asuntos a la agenda europea de seguridad y, por otro, ha cuestionado planteamientos básicos en la política de seguridad alemana. Con el fin de la Guerra Fría y el declive de la "amenaza soviética", el debate sobre las metas e

instrumentos de la política de seguridad alemana se ha ampliado. Esta situación abarca, incluso, aspectos de la identidad alemana, además de la concepción del lugar que este país ocupa en Europa y el resto del mundo.

Pero este es un poder más civil que militar lo que le permite maximizar sus intereses nacionales en el seno del contexto regional e internacional, despejando la desconfianza de sus vecinos y ampliando su capacidad para difundir su modelo político, más que para imponerlo.

Por otro lado, la política de seguridad alemana ha entrado en un período de profunda incertidumbre. Alemania se ha visto obligada a redefinir su papel a nivel regional y global con miras hacia el futuro, y ello afecta inevitablemente su política de seguridad. Debe decidir entonces cómo responder a los llamados en esta materia para lograr una contribución significativa al mantenimiento de la seguridad internacional, en un contexto mundial tan profundamente policéntrico. Es decir, Alemania deberá reconciliar sus tradiciones en materia de política exterior con las nuevas responsabilidades inherentes a su actual posición y requerirá el uso de sus propios recursos políticos, económicos y militares, así como del trabajo conjunto con otros países para preservar la paz aún en tiempos de inestabilidad. En su experiencia pasada, así como en su potencial político y económico radicarán el "uso y el sentido de la diplomacia alemana"¹.

Queda claro que el final de la Guerra Fría alteró indiscutiblemente la forma en que se percibía y perseguía la seguridad nacional e internacional. En tal sentido, esta investigación tiene el objetivo de analizar la importancia de la política exterior alemana sobre seguridad, desde su particular situación histórica y en relación con su capacidad de respuesta ante los acontecimientos recientes en el escenario internacional, además de establecer las implicaciones de ello en los inicios del nuevo siglo.

La hipótesis central a desarrollar en este trabajo es que Alemania avanza en el siglo XXI con el propósito de afianzarse como gran nación, con una importante responsabilidad en el exterior. La política de seguridad de Alemania constituye una oportunidad de participar en un proceso regional europeo que ayudará a definir su papel en el mundo en este siglo. La necesaria reestructuración de la misma será un proceso que responda a las necesidades que vayan delineándose en correspondencia

¹ Para mayor detalle consultar a Zaki Laidi, *Pensar el Mundo después de la Guerra Fría*, Ed. Grupo Perfil, México, 1993, p. 40-53.

con los cambios en la correlación de fuerzas regionales e internacionales. Alemania busca agilizar su capacidad de reacción, haciendo énfasis en la defensa nacional y aliada. Por otro lado, el papel de Alemania en la geopolítica mundial permanecerá restringido en el futuro, debido a la falta de consenso al interior acerca del lugar que ésta debe ocupar en el mundo; es decir, la mezcla entre la dimensión económica, política y militar del poder, en tanto que el equilibrio entre las iniciativas nacionales y las obligaciones internacionales permanecen en contradicción constante.

De particular interés resulta examinar el efecto que la participación en la OTAN ha producido en la evolución de las fuerzas alemanas de la posguerra fría. Asimismo, cabe destacar el efecto relevante de la política de reunificación alemana y la consecuente "renovación" de su identidad nacional, fenómeno que presenta ciertas analogías en el Centro y Este de Europa.

Al desarrollar nuevas orientaciones y estructuras militares, Alemania ha tenido que luchar en contra de fuertes reducciones de presupuesto para el sector de defensa — reducciones más serias que en la mayoría de los otros países miembros de la OTAN. En este sentido, este análisis contribuye a delinear la posición geopolítica de Alemania con respecto a la constelación de poderes en Europa. Un adecuado seguimiento de este proceso permitirá establecer conclusiones y perspectivas sobre la influencia presente y futura de este país en toda la región. Cabe mencionar que el estudio y comprensión de la estrategia seguida por un país hacia el exterior, permite no sólo identificar el papel del mismo en los procesos de integración regional, sino también establecer parámetros y coincidencias en procesos vividos en otras partes del mundo.

Concretamente, el tema en cuestión implica un esfuerzo teórico-metodológico que brindará los antecedentes de un factor determinante en el estudio de las relaciones internacionales como es la evolución de la política de seguridad de Alemania en el contexto nacional así como hacia el exterior, y sobre todo que resultará de gran utilidad para explicar la influencia de la experiencia y cultura de este país en la política de seguridad de otros Estados.

Cabe mencionar que el tema de la seguridad europea constituye un objeto de estudio "renovado" por las transformaciones en este sentido en la agenda internacional y que por ende han impulsado nuevamente el debate en torno a la defensa y mantenimiento de la paz a nivel regional y global.

La investigación de la seguridad a nivel nacional, así como regional debe conducirse no solamente en su acepción militar, sino dando cuenta de las nuevas formas de participación de los Estados, para definir la importancia de factores tales como la cultura y la política para el mantenimiento de la paz a nivel global.

La presente investigación está orientada a identificar los ejes y factores determinantes para la construcción de la política exterior alemana sobre seguridad, a explicar el proceso de adaptación de los objetivos e iniciativas políticas de Alemania, en función a los cambios en la agenda internacional en materia de seguridad, así como a establecer los escenarios posibles para Alemania como factor decisivo en la construcción de la seguridad europea.

En el primer capítulo se realiza un repaso a través de la historia de Alemania y se explican los factores tanto internos como externos que constituyen los fundamentos de la política de seguridad de dicho país

En el segundo apartado se describe la participación de Alemania en los esquemas de seguridad europeos, en donde se definen las premisas básicas para cada organización, que abarcan desde sus principios institucionales hasta las definiciones estratégicas de cada una de ellas. Esto con la intención de dar a conocer la justificación, las políticas, las estrategias y las finalidades que persigue la República Federal de Alemania en el marco de sus alianzas atlántica y europea

Por último, en el tercer capítulo analizamos la transformación de la política de seguridad alemana para poder contrastar la política con los instrumentos prácticos de la misma; es decir, organizar y reestructurar a las Fuerzas Armadas de tal manera que Alemania pueda desempeñar un papel preponderante en el manejo y resolución de crisis y conflictos internacionales

1. Aspectos esenciales de la política de seguridad alemana

Entre los factores que influyen en la política de seguridad alemana, cabe destacar la riqueza del pasado alemán que llevó a la formación de dos sociedades muy diferentes, con una cultura e identidad divergentes a partir de un pasado común

La gama de factores históricos implicados en el desarrollo de la actual República Federal de Alemania (RFA) permite estudiar otras cuestiones más amplias de la política alemana, y comprender su relación con el sistema internacional.

Tras el reinado de Carlos V de Habsburgo, Alemania se dividió en diferentes estados bajo la forma de pequeños reinos y principados, de los cuales Brandeburgo-Prusia empezó a cobrar mayor fuerza militar hacia el siglo XVIII. También se dieron casos de ciudades-estado como Hamburgo y Bremen, que como puertos autónomos alcanzaron un importante poder económico². Es hasta el siglo XIX que se empezaron a dar los primeros indicios de organización entre dichos estados, como la Unión Aduanera Alemana en 1834 y la configuración de la "Pequeña Alemania" (separada del Imperio Austríaco) en 1848 bajo la cabeza del Rey de Prusia, que poco a poco condujeron a la unificación en un solo Estado en 1870. Este proceso no fue ajeno a los importantes triunfos militares alcanzados por Prusia durante la segunda mitad del siglo XIX, que le dieron a este reino un lugar cada vez más preponderante en el contexto europeo de esa época y, por ende, la unificación bajo el liderazgo de Prusia resultaba cada vez más atractiva para los estados alemanes³.

Al iniciar el siglo XX, Alemania era una joven nación con aspiraciones a constituirse en una de las principales potencias económicas y militares de Europa, lo que desembocó en la Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918. En noviembre de 1918, tras la derrota sufrida en la guerra, el emperador y los príncipes reinantes abdicaron a sus tronos sin ofrecer resistencia alguna.

El poder recayó en manos de los socialdemócratas, cuya tarea principal consistió en garantizar una transición ordenada de la antigua a la nueva forma de Estado. La

² En el período comprendido entre 1650 y la abolición del Sacro Imperio Romano bajo el gobierno napoleónico en 1806, existió en las tierras alemanas un modelo característico de pluralidad política, el Sacro Imperio Romano dejó de ser un vehículo político activo o la base potencial para el desarrollo de un estado centralizado, pero, por otra parte, sus funciones jurídicas y su protección política permitió la supervivencia de muchas unidades pequeñas. Ver más detalle en Mary Fulbrook *Historia de Alemania*. Traduc. Beatriz García Ríos, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1985, p. 96.

³ *Ibid.*, pp. 99-116.

Asamblea Nacional, reunida en Weimar y elegida en enero de 1919 promulgó una nueva Constitución, mediante la cual se instauró la república⁴. La llamada República de Weimar, iba asociada a un sistema político progresista, así como a un conjunto de compromisos sociales entre los que se contaba un estado de bienestar bastante avanzado. Asimismo, surgió en medio de condiciones sociales y económicas difíciles que impidieron darle estabilidad a la nueva organización del Estado. La penuria económica de la posguerra y las gravosas condiciones impuestas por el tratado de paz de Versalles que Alemania se vio obligada a firmar en 1919, dieron origen a un profundo escepticismo con respecto a la República⁵.

La decadencia de la República de Weimar comenzó con la crisis económica mundial de 1929. En el Parlamento ya no fue posible contar con una mayoría capaz de asumir funciones de gobierno. El hasta ese entonces insignificante movimiento nacionalsocialista se convirtió en el partido más poderoso. El 30 de enero de 1933 Hitler fue electo Canciller del Reich. A través de una "ley de otorgamiento de poderes"⁶, que aprobaron todos los partidos burgueses, se aseguró unas atribuciones de gobierno prácticamente ilimitadas y prohibió todos los partidos políticos fuera del propio. Los sindicatos fueron destruidos, se derogaron los derechos fundamentales y se suprimió la libertad de prensa. Cuando murió Paul von Hindenburg en 1934, Hitler reunió en su persona los cargos de Canciller y Presidente del Reich. En 1935 Hitler dio inicio a la política expansionista que desencadenó la Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945.

Tras la guerra, las potencias vencedoras (Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Francia) asumieron el poder en el territorio alemán. Su objetivo principal era tener un completo control sobre Alemania. La base de esta política era la división del país en cuatro zonas de ocupación con una capital, Berlín, dividida en cuatro partes y un consejo de control conjuntos⁷. La división en zonas de ocupación tenía por objetivo evitar que Alemania volviera a intentar alcanzar la hegemonía mundial⁸.

Las decisiones necesarias para la reconstrucción y consolidación de la economía alemana se tomaron en 1948 cuando "los aliados occidentales se comenzaron a dar

⁴ Diversos historiadores relacionan el fracaso de la República de Weimar con el rechazo de la democracia como forma de gobierno por parte de un gran número de alemanes y ubican durante este periodo las causas inmediatas de la subida de Hitler al poder. Ver más detalle en Mary Fulbrook, *op.cit.*, pp 215-216.

⁵ A.M. Schultz D. *Hacia la Reunificación alemana en la década de los ochenta*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992 pp.33-39.

⁶ R.A.C., Parker. *El siglo XX Europa 1918-1945*. Historia Universal, Ed. Siglo XXI, 2ª. Edición, México, 1978, p 13.

⁷ En 1972 entró en vigencia el Acuerdo de las Cuatro potencias inclusive los convenios entre las dos partes de Alemania.

⁸ Centro de Información de Berlín. *Berlín en Resumen*. Centro de Información de Berlín, Berlín, 1992, pp 10.

cuenta que el peligro para ello ya no era Alemania o el nazismo, sino la Unión Soviética y su sistema comunista ⁹.

Como no fue posible lograr una reglamentación aplicable a toda Alemania, en la zona occidental se introdujo el 20 de junio de 1948 una nueva moneda, el marco alemán ¹⁰

Con ello se introdujeron dos monedas, no sólo en Alemania sino incluso en la ciudad de Berlín, que aún no estaba dividida, lo que se tradujo en la instauración de dos sistemas económicos antagónicos –la economía de mercado en el Oeste y la economía de planificación central en el Este¹¹. Una vez más en el fondo de ambos procesos económicos yacía la rivalidad ideológica de dos sistemas políticos y sociales

Cabe mencionar que la ayuda norteamericana, mejor conocida como el Plan Marshall y la reforma monetaria permitieron poner de nuevo en marcha la economía alemana, con lo que se conoció como el "milagro económico" que no fue otra cosa que el auge de la economía social de mercado ¹².

El 19 de marzo de 1949 el Consejo Popular Alemán aprobó la Constitución de la República Democrática Alemana (RDA) mientras que el 23 de mayo del mismo año entró en vigor la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (RFA). En esta Ley (que no se llamó constitución por ser considerada provisional y sólo válida hasta que se llevara a cabo la reunificación de Alemania) confluyeron numerosos criterios de las potencias de ocupación occidentales y quedaron reflejadas las experiencias alemanas de la República de Weimar y la tiranía nacionalsocialista

La República Federal de Alemania tuvo como prioridades en los primeros años de la posguerra afianzar la estabilidad económica y social a fin de evitar que se generara un fenómeno similar al de la época de entreguerras. Entre otros factores de estabilización se desarrolló un estado social amplio, mientras que bajo la política económica liberal del aquel entonces Ministro Federal de Finanzas Ludwig Erhard se hicieron palpables los primeros efectos del "milagro alemán" a inicios de los años cincuenta ¹³

⁹ A. M. Schulz D. *op. cit.* p. 69

¹⁰ La reforma monetaria que introdujo el marco alemán en la parte occidental fue rechazada por los soviéticos, quienes respondieron con su propia moneda y con firmes intentos de cortar los accesos de los aliados occidentales a Berlín. En Mary Fulbrook, *op. cit.* pp. 294

¹¹ *Ibid.* p. 291

¹² El plan presentado en junio de 1947, representó un paso clave en la disociación de la Alemania Occidental de la zona soviética y en su incorporación, en la incipiente Guerra Fría, a una red más amplia de organizaciones económicas y políticas de la Europa occidental. Mary Fulbrook, *op. cit.* p. 293

¹³ *Ibid.* p. 297.

Los primeros años de la República Federal estuvieron dominados por la Democracia Cristiana con la figura de Konrad Adenauer como Canciller Federal, y los subsiguientes gobiernos de Ludwig Erhard y Kurt G. Kiessinger hasta la primera mitad de los años sesenta. Por otro lado, la división física de Berlín se consumó en agosto de 1961 con la construcción de un muro comunista de separación, motivada por el hecho de que el régimen de la RDA no podía frenar de otra manera la creciente corriente de fugitivos que querían desplazarse al Oeste.

El cambio se produjo en 1966, al acceder la socialdemocracia por primera vez al poder en la República Federal mediante un gobierno de coalición encabezado por los partidos conservadores, con Kurt G. Kiessinger como Canciller Federal. Tres años más tarde Willy Brandt asumió el cargo de Canciller Federal en un gobierno de coalición con los liberales, iniciando así un período de 15 años de gobiernos socialdemócratas que aceleraron el proceso de reformas sociales y profundización de la democracia en la República Federal. El gobierno de Willy Brandt abrió una importante etapa de activa participación de Alemania en el quehacer internacional, logrando un mayor acercamiento con los países de Europa del Este y con las llamadas regiones del tercer mundo.

A nivel interno, el Canciller Federal Helmut Schmidt, sucesor de Willy Brandt, se distinguió por llevar a cabo una significativa labor de modernización política, a la vez que combatió con éxito la presión de los grupos extremistas y el terrorismo que aquejaron al país en los años setenta. En 1982 se dio una ruptura del gobierno de coalición entre los socialdemócratas y el Partido Liberal, dando fin al gobierno del Canciller Schmidt.

En octubre de 1982 la coalición de partidos conservadores, junto con el Partido Liberal, volvió al poder bajo la figura de Helmut Kohl, dando inicio a una época de liberalización de la economía y paulatina racionalización del Estado Social. Esta etapa se caracterizó por el rápido crecimiento cualitativo y cuantitativo de la Unión Europea, al cual el Canciller Federal Kohl le dedicó particular atención.

Por lo que se refiere a la participación de los dos Estados alemanes en el escenario internacional, ambos se hicieron miembros de sistemas de alianza diferentes. La República Federal de Alemania formó parte de la Comunidad Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la República Democrática

Alemana se integró en el Consejo de Cooperación Económica Mutua (COMECON) y en el Pacto de Varsovia.

En resumen, el régimen seguido en el Oeste dio paso a un Estado federativo, caracterizado por el pluralismo, la democracia parlamentaria, el Estado de derecho y por la amplia autonomía de los *Länder* (Estados Federados). distritos y municipios. Sobre la base de la economía social de mercado se desarrollaron productivas industrias, talleres artesanales y empresas de servicios. La agricultura, integrada en las organizaciones de mercado de la CE, obtuvo elevados rendimientos.

En el Este, en cambio, todo el poder estatal se hallaba en manos de un partido monopolista: el Partido Socialista Unificado de Alemania (SED). El Gobierno, el Parlamento (*Volkskammer*), la Justicia y la Administración se limitaban a cumplir la voluntad del Partido. Las antiguas estructuras administrativas fueron disueltas a favor de un estado de estructura estrictamente centralista. La zona soviética experimentó cambios radicales en el sector socioeconómico. Una de las primeras medidas fue la reforma agraria: todas las explotaciones agrarias de gran tamaño (más de cien hectáreas) y aquellas pertenecientes a antiguos nazis se expropiaron y la tierra se distribuyó. Se nacionalizaron las grandes industrias, la minería y la banca, y se tomaron además medidas en contra de la existencia de empresas privadas pequeñas, a las que poco a poco se eliminó de la economía. Se justificó con el argumento de que gracias al capitalismo monopolístico, había surgido el nazismo.

En el período comprendido entre 1971 y 1989, Alemania Oriental inició una nueva etapa de desarrollo. Bajo el liderazgo de Erich Honecker, se difundió una aparente voluntad de reconocer por lo menos algunas de las dificultades del presente y buscar medios a largo plazo para resolver los problemas sociopolíticos.

Cuando finalmente el 9 de noviembre de 1989 se abrió el muro de Berlín para los ciudadanos de la RDA¹⁴, todo el mundo consideró sensacional la evolución de la política alemana, ya que al mismo tiempo era una señal de que ni la Unión Soviética tenía la misma fuerza, ni el Secretario General Mijail Gorbachov la voluntad de mantener violentamente su imperio como había ocurrido hasta entonces.

¹⁴ El 4 de noviembre alrededor de un millón de personas exigieron en Berlín-Este la libertad de prensa y reformas radicales. Para información adicional véase "Suplemento Especial: 1949-1989. Los 50 años de la República Federal de Alemania en cifras y acontecimientos", en *Deutschland* (traducido al español), N°6, Franfurter Societäts-Druckerei GmbH, diciembre-enero de 1990/91, pp. 1-12.

Las reformas registradas en Europa del Este a finales de los años 80 y la consecuente reunificación de Alemania en 1989 concentraron la atención del Canciller Federal a tal grado que se le criticó ampliamente en el medio político alemán por desatender los demás asuntos de interés para el país. El costo político y especialmente el costo económico de la reunificación llevaron a la conclusión los 16 años ininterrumpidos de gobiernos conservadores encabezados por Kohl, y en 1998 los socialdemócratas retornaron al poder en un gobierno de coalición con el Partido Alianza 90/Los Verdes y Gerhard Schröder como Canciller Federal.

1.1 Factores internos.

Partir de la premisa de que las relaciones internacionales deben ser analizadas tomando como base solamente aquellos factores que traspasan las fronteras estatales, constituye uno de los principios clásicos del pensamiento realista. Desde esta perspectiva, la política interna por sí misma, no sería válida para explicar la totalidad de la dinámica de los Estados. En este sentido, la política exterior quedaría reducida a acciones y reacciones en respuesta a los obstáculos y oportunidades externas. "El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional global o regional con el fin de maximizar sus intereses"¹⁵

Sin embargo, desde este punto de vista, al estudiar un acontecimiento que trasciende las fronteras de un Estado sería necesario separar a los determinantes de la política doméstica, de los de política externa como elementos separados en el desarrollo de político de un país. Con ello claramente quedarían fuera del análisis internacional elementos fundamentales del proceso de toma de decisiones, como la estructura y el sistema político, las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales: en resumen, ignoraría la política doméstica y el gran contexto en que interactúan tales elementos para producir la política exterior.

En el presente análisis se considera que la política interna es un factor explicativo importante de la conducta que ejerce el Estado hacia el exterior.

¹⁵ Hans Mommsen "On the problem of the Nation-State", en *The Berlin Journal: A quarterly from the American Academy in Berlin*, New York, June 1988, pp: 6-7

Ahora bien antes de precisar la importancia de las particularidades en el régimen político de cada país, es necesario mencionar que ambas políticas, interior y exterior, se diseñan en función del interés nacional y se desarrollan por medio de estrategias bien definidas considerando su posición específica en el espacio físico, temporal y cultural. Es decir, "...el Estado es la combinación de un pueblo y un suelo, que presenta una efigie propia, auténtica, inconfundible y con una peculiar idiosincrasia"¹⁶. Así podemos advertir diferentes reacciones ante un mismo hecho, determinadas por la sociedad, la opinión pública, élites de poder, organizaciones e instituciones. En conjunto, la reacción tendrá un impacto político diverso entre los diferentes Estados que participen en el mismo.

Lo anterior constituye la base estratégica y formal en la cual las acciones se adaptan y responden favorablemente a la realidad geográfica, permitiéndole al Estado cumplir con sus necesidades y objetivos de gobierno.

De particular interés resulta distinguir entre los distintos factores internos que influyen en la política exterior. Desde luego habrán de revisarse aquellos que se consideran esenciales en la elaboración y conducción de la política de seguridad alemana. Esto es, en la dinámica geopolítica, revisar su historia y régimen político partiendo de la hipótesis de que un cambio en este contexto conduce a una alteración de la política exterior dado que ésta no es estática, sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico de continuidad y cambio. En el estudio de la política de seguridad de la Alemania reunificada se identifican los principios y valores en que se sustenta el régimen; y, finalmente, a los factores estructurales del mismo. Como resultado de ello, al producirse alteraciones en las propiedades de estos factores algunas dimensiones de la política exterior pueden ser modificadas, a saber los objetivos, intereses y estrategias; así como la forma en que el proceso de elaboración de la política exterior es dado a conocer a la comunidad internacional¹⁷.

De acuerdo con la teoría Geopolítica, el poder de los Estados se determina según los siguientes elementos¹⁸.

- la superficie de su espacio territorial (tamaño, configuración, forma, tipo de fronteras, etc)

16. Héctor O. , Gómez Rueda. Teoría y Doctrina de la Geopolítica. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1977, p.62

17. Ver Marcelo Lasagna "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo" en Afers Internacionals, Fundacion CIDOB, Barcelona, 32/1996 <http://www.cidob.org>

18. Héctor O. , Gómez Rueda. Op. cit. pp:17-18

- la situación con respecto a las comunicaciones marítimas (litoral, flota mercante, poder naval)
- la posición geográfica absoluta y relativa
- los cambios operados en la situación mundial o regional debidos al aumento o disminución en el poder en una o varias naciones
- los antecedentes de las pasadas cuestiones histórico-geográficas y el papel que ellas representaron en la política exterior
- la capacidad de investigación técnico-científica, potencial industrial, recursos financieros y balance comercial
- la competencia entre los Estados por lograr una firme base de sustentación en el orden regional o mundial (político, económico o ideológico)
- la tendencia hacia estructuras internacionales más amplias, determinadas por el proceso de formación de bloques, integraciones regionales o continentales
- el factor poblacional como elemento valorizador dado por la calidad, cantidad relativa, cultural y distribución demográfica
- el tiempo geopolítico que se considera.

Con respecto al último punto, cabe recordar los argumentos expuestos por Zaki Laidi sobre la ambivalencia del tiempo mundial, donde se refiere a la caída del Muro de Berlín como un factor decisivo que impulsó y dio a conocer explícitamente un *"mensaje universalista valorizador"* que hizo patente la posibilidad de compartir objetivos y metas hacia la construcción democrática, con todo lo que ello implica. Ahora bien, si el tiempo mundial no garantiza por sí mismo el avance democrático ni el poder de un Estado, es necesario advertir que la dinámica geopolítica mundial se ve influenciada también por el tiempo nacional que imprime su propio ritmo y condiciones para asimilar las "ideas-valores" originadas desde el exterior ¹⁹

Según Hans Morgenthau, los factores estables del poder nacional son la geografía, los recursos naturales, la población y el carácter nacional. Es decir, aquellos que no admiten modificaciones en el tiempo o que varían en forma poco significativa.

¹⁹ Zaki Laidi: *Pensar el Mundo después de la Guerra Fría*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Grupo Perfil. Publicaciones Cruz O S A., México 1993, p. 48

En cambio, los factores mutables, que son aquellos que pueden variar significativamente en lapsos muy cortos, incluyen la capacidad industrial, la preparación militar, la moral nacional y la calidad del gobierno.²⁰

Por otro lado, "se puede definir la Geopolítica como la ciencia que interpreta la historia de las naciones, explicando por qué unas se hacen fuertes y otras débiles. Para hacer esto, recopila la mayor cantidad de hechos geográficos, y los evalúa a la luz de la Historia. De esta manera la Geopolítica provee una clave del pasado y del presente, con la cual puede conocer el futuro. Al estadista le da suposiciones esenciales para la conducción de la política nacional, y al militar le revela los propósitos de una feliz estrategia"²¹

Desde esta perspectiva, será pertinente analizar cómo Alemania ha consolidado su potencial nacional, mediante el manejo adecuado de sus condiciones históricas, geoeconómicas y de su situación estratégica en cuanto a población, capacidad, organización y estructura del Estado.

No puede olvidarse que por mucho tiempo la contribución de la teoría geopolítica a la estrategia alemana fue vista con reservas e incluso como amenaza para la comunidad internacional. La Doctrina determinista de la Escuela de Munich con la idea del *espacio vital*, creada por el geopolítico alemán Heinrich von Treitschke, y adecuada por el profesor doctor Karl Haushofer (1869-1946) a la situación política de Europa antes de la Segunda Guerra Mundial, destacó las "ventajas" de la expansión territorial para el bienestar nacional. Aplicada por el régimen nacional socialista alemán, el interés nacional fue defendido más allá de toda consideración moral, estableciendo que "el Estado necesita un mínimo espacio para subsistir, el que debe estar acorde con su población y recursos (*Lebensraum*), y que, como el Estado es poder, cuando carece de tal espacio, debe procurárselo, incluso por la guerra".²²

Desde este punto de vista, la política en favor del poder nacional excluye toda consideración que no sea la propia necesidad de la potencia en cuestión con respecto al espacio geográfico que ocupa

Sin embargo, al término de la Segunda Guerra Mundial quedó claro que el concepto de espacio vital de la Escuela de Munich sirvió para fundamentar y justificar la política

²⁰ Hans Morgenthau. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963. pp.151.

²¹ William R. Kinter. *Revista del Círculo Militar Argentino* 1947 en Héctor Gómez Rueda, *op. cit.*, pp.30

²² *Ibid.*, pp 142-150

expansionista durante la época hitleriana, pero que en todo caso existen factores que dan mayor poderío a un Estado que el tamaño del espacio como son la tecnología, las alianzas y la estrategia.

Las nuevas condiciones geopolíticas de Alemania le dan a este país un papel decisivo en los asuntos europeos, por lo que constituye el primer elemento para establecer la política de seguridad alemana. Y es que desde su derrota en la guerra, Alemania buscó reconstituirse sobre las ruinas de la dictadura militar por medio de un modelo que le permitiera no sólo evitar una nueva dictadura, sino además recuperar su autonomía y restablecer su poderío.

La derrota alemana provocó entonces una reacción positiva. Alemania, dependiente del sistema internacional, se convirtió en productora de modelos ideológicos y los puso al alcance público. Es decir, que rompiendo con la tradición imperialista, los difundió en lugar de imponerlos.²³

En este sentido, el sector oficial alemán ha proporcionado fondos a diversas organizaciones no gubernamentales desde hace más de 30 años. Entre 1962 y 1997 tales fondos han ascendido a un total acumulado de 13 mil millones de marcos alemanes. Esta forma de organización cuenta con gran arraigo en la sociedad alemana, y se divide en tres principales grupos: organizaciones religiosas (católicas y protestantes) las fundaciones políticas y las organizaciones civiles.

Estas organizaciones se caracterizan por ser muy activas dentro y fuera de Alemania y cuentan con notable capacidad de movilización entre la opinión pública, a fin de influir sobre ciertas actividades y decisiones del sector oficial, especialmente en materia de defensa de los derechos humanos, desarme, ecología y defensa de la democracia. Algunas de ellas incluso cuentan con sistemas de cabildeo y consulta con el sector oficial para influir en temas de la agenda nacional e internacional, así como para obtener apoyo financiero para sus actividades.

Existen organizaciones no gubernamentales vinculadas directamente a los partidos políticos, bajo el esquema de fundaciones, y se dedican especialmente a ejercer actividades de divulgación, investigación y promoción del desarrollo político a nivel internacional. En Alemania hay cinco organizaciones de este tipo, ligadas a los partidos políticos: Fundación Friedrich Ebert (SPD), Fundación Konrad Adenauer

²³ Zaki Laidi, *op.cit.*, pp 67

(CDU), Fundación Friedrich Naumann (FPD), Fundación Hanns Seidel (CSU), Fundación Heinrich Böll (Alianza 90/Verdes) y Fundación Rosa Luxemburg (PDS).

Las ONG civiles contemplan un amplio espectro de actividades, la mayoría de ellas vinculadas al desarrollo y ayuda humanitaria, así como a la ecología, la paz y la seguridad entre otros temas generales ²⁴

El fundamento histórico es la primera variable de la política de seguridad alemana, enfocándose en la evolución de los procesos políticos mundiales o regionales. Pues toda experiencia pasada contribuye a un mejor entendimiento del presente, pero sobre todo del porvenir. En ello Alemania ha encontrado uno de los mayores aciertos en su acción política, al replantearse los objetivos de seguridad que sin duda alguna modificaron el rumbo seguido por la historia, en beneficio del poder nacional.

Finalmente, hay que mencionar otra variable importante para la política de seguridad nacional alemana: las *fronteras culturales*.²⁵ Con el tiempo, Alemania consolidó su posición estratégica al interior de Europa y en el resto del mundo gracias a su penetración cultural por medio del idioma y de la efectividad de su modelo no sólo en el ámbito ideológico sino también en el económico y social. Al respecto, si bien en lo económico dicho modelo fue bastante restrictivo dadas las condiciones de la postguerra, en lo social y cultural se estableció como ejemplo a seguir en toda Europa y en especial en los países del Este.

Con ello se concluye que es necesario un sustrato ideológico que legitime el proyecto económico, político y social; en este caso el modelo de seguridad de la República Federal después de la Guerra Fría pudo adaptarse de manera sobresaliente a las presiones del sistema internacional, afirmándose como modelo europeo en general.

En conjunto todos estos aspectos esenciales de la política de seguridad alemana reflejan el grado de identificación nacional entre la población, el espacio geográfico la coyuntura histórica y el interés nacional del cual recibe su sello cultural típico.

En este proceso, el sistema político alemán ha comprometido sus principios de política exterior con los intereses de supervivencia del régimen, en donde hoy más que nunca

²⁴ Información proporcionada por la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural de la Secretaría de Relaciones Exteriores

²⁵ Según la Escuela de Munich, las únicas fronteras naturales son los mares y los océanos, las demás son discutibles, porque no se ajustan a la verdadera naturaleza de la comunidad vital indisoluble. Existen, en cambio con mayor valor, fronteras culturales que están establecidas conforme a las penetraciones culturales de los pueblos. Véase Héctor Gómez Rueda, *op.cit.* pp.143-144.

se desarrolla una clara estrategia para la guerra y la paz vistas como las dos caras de una misma moneda.

1 1.1. Estructura Política

La política de seguridad alemana, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas, no opera en un contexto doméstico aislado. Existen ciertos lineamientos formales e informales que intervienen en dicho proceso. En otras palabras, el sistema político, en consecuencia, define y relaciona el campo político interno y el juego diplomático en la esfera internacional en cuestiones que son simultáneamente internas e internacionales.

Para ilustrar mejor la forma en que las propiedades del régimen influyen en la política exterior, y en particular en la política de seguridad de la República Federal, es necesario revisar de qué manera participan los distintos actores políticos en el proceso de toma de decisiones.

El papel del Parlamento, por ejemplo, es relativamente limitado en comparación con la intervención de éste en otras materias. Así, el proceso legislativo de la política exterior es reducido, limitándose, por lo general, a ratificar tratados y regulaciones internacionales. Se puede decir que existe una relación entre las características del régimen y las de la propia política exterior.

1 1.1.1. Sistema Político Alemán

Los cinco órganos constitucionales permanentes dentro de la República Federal de Alemania son: la Presidencia Federal; el Gobierno Federal (presidido por el Canciller Federal); el Tribunal Constitucional Federal; el *Bundestag* (Parlamento Federal) que representa al pueblo alemán en su conjunto y consta de 669 diputados y, el *Bundesrat* (Consejo Federal), que es la institución a través de la cual los 16 Estados Federados (*Länder*) participan en el proceso legislativo federal y hacen valer sus intereses ante la Federación. Las leyes aprobadas por el *Bundestag* requieren del consentimiento expreso del *Bundesrat* (Cámara alta) si afectan a determinados intereses de los Estados Federados (*Länder*). No siempre el *Bundestag* y el *Bundesrat* se ponen inmediatamente de acuerdo sobre un proyecto de ley, puesto que en ocasiones los intereses de la Federación y de los Estados Federados difieren.

notablemente Para estos casos la Constitución prevé la actuación de la Comisión Mediadora, compuesta por 16 diputados en el Bundestag y sendos representantes de los 16 Estados Federados²⁶

Al mismo tiempo esta estructura dicta las bases para los lineamientos sobre la actuación del régimen en la formación y aplicación de la política exterior. Dichos lineamientos políticos provienen, en gran parte, de los mecanismos de acceso al Gobierno, los cuales están directamente vinculados al alcance de la participación política y de la competencia política.

El Jefe de Estado de la República alemana es elegido por un período de cinco años por la Asamblea Federal, la cual se compone de diputados del *Bundestag* y de un número igual de delegados elegidos por los parlamentos de los Estados Federados, puede reelegirse sólo una vez. El Presidente Federal sanciona y promulga las leyes, y firma los tratados internacionales a los que pertenece Alemania, nombra y releva a los jueces federales, a los funcionarios federales y a los oficiales de las fuerzas armadas. Tras las elecciones parlamentarias federales propone ante el Parlamento Federal al candidato para Canciller Federal y sanciona el gabinete de gobierno de éste. En el caso que hubiera un voto de desconfianza del Parlamento Federal hacia el Jefe de Gobierno, el Presidente Federal puede disolver el Parlamento a propuesta del Canciller Federal.

Los actores específicos que intervienen en la toma de decisiones y la naturaleza del proceso de elaboración de la política exterior misma ha dado pie a una mayor participación institucional en los asuntos de seguridad. La relación de actores incluye al Poder Legislativo, al Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano crucial en la ejecución, aunque en algunos casos ejerce una importante influencia en las etapas de análisis y diseño. Es importante que los principios y valores del sistema político y, por ende, de sus principales líderes, fundamentan la orientación de éste, la cual refleja, por un lado, las creencias básicas del grupo que gobierna acerca de los asuntos mundiales y cómo se relacionan con los intereses externos e internos del Estado. Por otro, refleja la coalición de intereses sociales, económicos y políticos asociados al régimen. Ello se refiere a que un grupo o coalición dirigente deja su huella tanto en las metas y objetivos del Estado en asuntos externos, como en la capacidad de reacción del Estado ante estímulos internacionales.²⁷

²⁶ Prestel - Verlag, München, op. cit., pp. 13-15

²⁷ Ver supra nota 17

La orientación del régimen en asuntos externos nos permite además conocer cuáles son los problemas externos que él percibe, y cuales son las estrategias para contener problemas y alcanzar metas. Conociendo las prioridades y estrategias de un régimen podremos saber qué es lo que le motiva a actuar.

La política de seguridad alemana, a pesar de sus particularidades que la hacen propender hacia la continuidad, ha sido objeto de una revisión o readaptación conforme a la situación del nuevo esquema internacional después de la reunificación

En consecuencia, la forma en que los diversos sectores políticos articulan sus demandas ha abierto el debate en general y en particular aquél referido a la política de seguridad alemana y a la participación de la República Federal en operaciones de paz fuera de sus fronteras. En este proceso el Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a otras carteras que poseen una dimensión externa importante, desarrollan procedimientos organizacionales propios y diferenciados.

En el *Bundesrat* los intereses de los Estados Federados siempre prevalecen sobre los de los partidos; las votaciones pueden arrojar resultados distintos de los que cabría esperar en función de la correlación de fuerzas de los partidos políticos. En ese sentido, el Gobierno Federal no siempre puede confiar en que un Gobierno de un Estado Federado regido por el mismo partido vaya a seguirlo a todo trance, ya que cada Estado representa en el *Bundesrat* sus propios intereses y por lo tanto, en ocasiones puede estar interesado en alianzas con otros Estados Federados que tengan los mismos objetivos, independientemente de qué partido gobierne en esa entidad.

1.1.1.2. Marco constitucional de la política exterior alemana

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada el 23 de mayo de 1949, en algunos de sus artículos invoca asuntos relacionados con el desarrollo de la política exterior del país. En este sentido, el capítulo II, La Federación y los Estados Federados, artículo 23 (Unión Europea), hace mención de los principios que deben regir en la Unión Europea al afirmar que “para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea, que está obligada a la salvaguardia de los principios democráticos, del Estado de Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental”²⁸, al mismo tiempo manifiesta también que la Federación podrá transferir derechos de soberanía a la UE mediante una ley aprobada por el Consejo Federal (Bundesrat).

Asimismo, en el artículo 24 (Instituciones Interestatales), la carta magna alemana expresa que “para salvaguardar la paz, la Federación puede adherirse a un sistema de seguridad colectiva mutua; a tal efecto admitirá aquellas restricciones de sus derechos de soberanía que establezcan y garanticen un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo” y continúa “para la regulación de conflictos internacionales, la Federación se adherirá a convenios sobre arbitraje internacional general, amplio y obligatorio.”²⁹

En el artículo 25 (Derecho internacional y Derecho federal) manifiesta que “las reglas generales del Derecho internacional público son parte integrante del Derecho federal. Tienen primacía sobre las leyes y crean directamente derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal”. De igual forma el artículo 26 (Prohibición de preparar una guerra de agresión) dictamina que “los actos que pueden perturbar la convivencia pacífica de los pueblos y que sean realizados con esta intención, especialmente la preparación de una guerra de agresión, son inconstitucionales. Serán reprimidos penalmente”³⁰

En cuanto a los órganos encargados de las relaciones exteriores, el artículo 32 (Relaciones Exteriores) expresa que “El mantenimiento de las relaciones con Estados

²⁸ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, 1998, p. 17

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem

extranjeros compete a la Federación", aunque continúa diciendo que "en tanto los Estados Federales (Länder) tengan competencia legislativa, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros"³¹. Explica también en otros capítulos la intervención del Bundestag, Bundesrat, Presidente Federal y Canciller Federal en la materia. Se puede destacar que la constitución alemana designa al Presidente Federal como representante de la Federación en el plano internacional y establece que el Canciller Federal fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas, aunque "dentro de tales directrices, cada Ministro Federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera", y menciona que "el Ministro Federal de Defensa ejerce la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas "

1.1.2. El impacto de la unificación

Durante las décadas en que Alemania estuvo dividida, la separación significó asimismo la lucha entre dos sistemas antagónicos. En el Oeste y en el Este del país, en la República Federal de Alemania y en la República Democrática Alemana (RDA) respectivamente, existían sistemas de gobierno, economías, ejércitos y aliados diferentes. De acuerdo con los estatutos jurídicos occidentales, los ciudadanos de ambos Estados tenían la misma nacionalidad aunque disponían de pasaportes distintos. Esta situación de división finalizó el 3 de octubre de 1990 cuando la RDA se incorporó a la República Federal, dejando así de existir 41 años después de su fundación.

Lo cierto es que los Parlamentos libremente elegidos de Alemania nunca renunciaron al derecho a la reunificación. La Ley Fundamental dispuso en 1949: "... con el propósito de dar un nuevo ordenamiento a la vida política durante un período de transición, en virtud de su poder constituyente, ha acordado la presente Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, actuando también en nombre de aquellos alemanes a quienes está vedada la colaboración, y manteniendo en pie la invitación para que todo el pueblo alemán en libre autodeterminación, consuma la unidad y libertad de Alemania"^{32a}. Incluso la primera Constitución de la RDA partía del supuesto de un Estado alemán íntegro, pero en ulteriores constituciones se suprimió toda alusión a la unificación alemana.

³¹ Ibid., p.20

³² Ibidem

Evidentemente, el proceso de unificación se aceleró por la presión de los eventos políticos y económicos. El 1º de julio de 1990 se consumó la unión económica, monetaria y social de los dos Estados alemanes. La RDA adoptó la economía de mercado y el sistema social de la República Federal. Se suprimió el marco de la RDA y se introdujo el marco alemán de la República Federal. Los ahorros de los ciudadanos de la RDA hasta una cantidad determinada fueron cambiados en la relación de 1 a 1 y los ahorros superiores a dicha cantidad en relación de 1 a 2. Las empresas de la RDA se enfrentaron a una dura prueba; muchas no la superaron. Poco a poco fueron fallando también como compradores de productos de la RDA los Estados del Este de Europa por faltarles divisas para comprar ahora en marcos alemanes..

Mientras tanto, las negociaciones de los dos Estados alemanes con las cuatro potencias vencedoras sobre la unificación alemana –las denominadas “Negociaciones 2+4”- habían avanzado mucho. El punto decisivo se superó el 16 de julio de 1990, cuando el Jefe de Estado y del partido soviético, Gorbachov, en un encuentro con el Canciller Federal Helmut Kohl, renunció a sus objeciones contra la plena soberanía y la pertenencia de Alemania a la OTAN. Al día siguiente, los seis ministros de Asuntos Exteriores invitaron a su homólogo polaco a las “Negociaciones 2+4” y discutieron el deseo de Polonia de fijar mediante tratado y de forma definitiva la línea Oder Neisse. El 12 de septiembre de 1990 las cuatro potencias de ocupación y los dos Estados alemanes firmaron el “Tratado sobre el acuerdo definitivo con respecto a Alemania”, que si bien no era un tratado de paz, por lo menos suponía el fin de la posguerra sellado por el Derecho Internacional.

En el llamado Tratado 2+4, se acordó entre otras cosas que las fronteras exteriores de la Alemania reunificada corresponden con las de la anterior República Federal y de la RDA y son definitivas. Las fronteras con Polonia serían reguladas en un acuerdo especial de Derecho Internacional (lo que ocurrió el 14 de noviembre de 1990). Alemania no elevó pretensión alguna territorial ante los demás Estados. El gobierno alemán se comprometió a reducir el ejército conjunto alemán a 370,000 hombres en un plazo de tres a cuatro años y mantuvo su renuncia a las armas atómicas, biológicas y químicas. El ejército soviético estacionado en Alemania debía retirarse para finales de 1994. Las tropas de los tres aliados occidentales permanecieron estacionadas en Berlín hasta esa fecha. Hasta finales de 1994 el ejército alemán sólo estaría presente en el territorio de la antigua RDA como ejército territorial sin integrarse en las

estructuras de la OTAN. Las cuatro potencias pusieron término a su responsabilidad sobre Alemania como conjunto y con ello a los respectivos acuerdos, resoluciones y usos. Alemania adquirió así la plena soberanía.³³

El Tratado 2+4 entró definitivamente en vigor al ser ratificado por los Estados firmantes. La última ratificación tuvo lugar en Moscú en marzo de 1991. A finales de agosto de 1990 se firmó el "Tratado sobre el establecimiento de la unidad estatal" negociado entre delegaciones de la República Federal y de la RDA.

Uno de los problemas más difíciles y que a la vez más ha transformado la vida de los ciudadanos de la RDA es el paso de la economía de planificación central a la economía social de mercado. Con la implantación de la economía social de mercado los precios se liberalizan y los mercados se abren a proveedores de todo el mundo. Pronto se comprueba que la mayoría de las empresas de los nuevos Länder son obsoletas e improductivas y que tienen demasiados empleados. Muchas empresas no tienen absolutamente ninguna posibilidad de sobrevivir ya que ni siquiera con elevadas inversiones logran una estructura de costes resistente a las condiciones imperantes en el mercado internacional.

Con el ingreso de la antigua RDA en la República Federal, los nuevos Estados Federados constituidos procedentes de la RDA han adoptado no sólo el sistema económico y social sino también el ordenamiento estatal de un Estado federativo y el sistema jurídico de la República Federal. Según esto, en la ex RDA rigen también la Ley Fundamental y sus leyes, así como la legislación de la Unión Europea.

De los dos Estados alemanes pertenecientes a sistemas sociales antagónicos y a diferentes sistemas de alianza ha resultado con la reunificación una Alemania más grande. Con 357,000 kilómetros cuadrados de superficie es el tercer Estado más grande de la Unión Europea (UE) después de Francia y España, y pese a los abrumadores problemas económicos de los nuevos Länder, sigue siendo un socio comunitario de gran capacidad.

Durante décadas se ha considerado a la República Federal como un gigante económico que por razones históricas, entre otras, se mantuvo como una potencia de bajo perfil en el campo político. Pero este estadio ha sido superado, en tanto que Alemania se encuentra en el centro de una Europa que está creciendo unida, y que en dicho proceso ya no es sólo el puente entre el Este y el Oeste, sino un Estado de gran

³³ Información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General para Europa.

envergadura económica y política en el que principalmente la Europa del Este ha puesto muchas esperanzas. La historia "nos ofrece ahora una oportunidad como nunca antes habíamos tenido. Asistimos a una de esas fases raras en las que puede producirse un cambio positivo", dijo el Presidente Federal Richard von Weizsacker con ocasión del Día de la Unidad Alemana el 3 de octubre de 1990. Las tareas más importantes, según Weizsacker, "no pueden ser resueltas actualmente por cada nación por separado. Los sistemas modernos no razonan ni funcionan a escala nacional, sea en el campo de la seguridad y de la ecología, de la economía y energía o en el de transportes y telecomunicaciones. En nuestros tiempos soberanía significa colaboración y solidaridad entre los Estados"³⁴. Por su parte, en su declaración gubernamental con ocasión de la reunificación, el Canciller Federal Helmut Kohl dijo "A la Alemania unida le incumben mayores responsabilidades, entre las cuales una muy importante es la salvaguardia de la paz mundial. Asumiremos dicha responsabilidad tanto en el marco de las Naciones Unidas, de la Comunidad Europea y de la Alianza Atlántica como en nuestras relaciones con los diferentes países."³⁵

Pero también es cierto que la unidad no se consiguió con resistencia de otros pueblos y gobiernos sino en absoluta conformidad con todos los vecinos y la aprobación expresa —mediante tratado— de las potencias vencedoras. Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia. También sus vecinos entendieron la unidad alemana como una oportunidad, ya que la Alemania unificada representa un factor de estabilidad en Europa, mientras que el país dividido, y la inestable situación en el interior de la RDA siempre fue un foco de tensión y una posible situación de conflicto — pese a todos los esfuerzos políticos por mantener relaciones de buena vecindad entre ambos Estados

Entre las consecuencias políticas más importantes de la unificación en el campo de la política exterior cabe destacar la reconciliación con Polonia, mediante el reconocimiento vinculante en el orden jurídico internacional de la frontera germanopolaca, la colaboración y cooperación con la Unión Soviética y luego con sus Estados sucesores asegurada también contractualmente y la política de buena vecindad con el resto de los Estados europeos del Este. Sin embargo, las constantes de la política alemana permanecerán inalteradas: pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), culminación de la Unión Europea como unidad económica,

³⁴ Aparecido en Sonderdienst de la RFA. "Richard von Weizsacker, Presidente de la República Federal de Alemania. Mensaje en ocasión del Día de la Unidad Alemana". Bonn, 3 de octubre de 1990.

³⁵ Embajada de México en Alemania. "Informe Mensual". Embamex Alemania. Bonn, noviembre 1989.

monetaria y política y una política de seguridad orientada hacia el desarme y el control de armamentos.

En consecuencia, la República Federal ha corroborado nuevamente su renuncia a la fabricación de armas nucleares, químicas y biológicas y ha abogado por el desarrollo de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (hoy OSCE). "Kohl afirmó: "Tras la consecución de la Unidad Alemana con plena soberanía, la República Federal de Alemania está dispuesta a participar en el futuro en las medidas que adopten las Naciones Unidas dirigidas a la salvaguardia y restablecimiento de la paz, incluso mediante el empleo de las Fuerzas Armadas. A este respecto, crearemos los requisitos de política interior que sean necesarios"³⁶.

Durante décadas, destacados académicos nacionales y extranjeros se centraron en el tema de la cuestión alemana; sin embargo al concretarse la reunificación alemana, no pudo evitarse la incertidumbre en torno a cómo se aplicaría en adelante la política exterior, dado que ningún estudio formal se dedicó a prever cuál sería la política de este país después de concluida la misma.

Philip Gordon apuntó hacia una rápida "normalización" de la política, toda vez que "Alemania adquiere una mayor confianza en sí misma, sin la condena militar, más globalizada y más asertiva que en el pasado"³⁷.

Independientemente de cómo se transformó Alemania en el periodo inmediato a la reunificación, una cosa fue clara: los parámetros internacionales que guiaron la política exterior del país durante cuarenta años, se ampliaron repentinamente.

Alemania tuvo las opciones de perseguir un papel de líder internacional o regional para ampliar sus intereses nacionales, pero la realidad fue que no se encontraba preparada para ninguna de estas cosas; por el contrario se advertía una necesidad imperante de rehabilitar la región oriental del país, a fin de asegurar mayor estabilidad política en Europa.

Por otro lado, ante la idea de que Alemania buscaría dominar Europa, los países vecinos se vieron forzados a preguntarse cómo limitar la hegemonía germana, y prevenir así que se convirtiera en el poder de Europa.

³⁶ Ibidem

³⁷ Philip Gordon. *The normalization of german foreign policy*. Orbis 38, N° 2, 1994 pp.225-243.

Sin embargo, Alemania se amparó "voluntariamente" en una red de instituciones internacionales que condicionaron el comportamiento de este país en el escenario internacional de acuerdo con las normas posteriores al año de 1945. La OTAN en 1955, la Comunidad Económica Europea en 1957, las Naciones Unidas en 1973 y la CSCE (ahora Organización para la Seguridad y Cooperación Europea). en 1975 se vio convertida en un poder civil, actitud que fue mantenida en el periodo de transición post- comunista.

En una nueva dimensión geopolítica, Alemania se volvió hacia el Noreste después de la unificación, desarrollando un potencial marítimo por medio de una línea costera adicional y en cuyos vecinos fue tejiendo una red de alianzas y amistades. "Los antiguos rencores fueron enterrados en tanto que se integró a la familia internacional de los países democráticos después de 1945 y, con la reunificación, el giro en su situación geopolítica significó para la nación, quizá por primera vez en su historia una absoluta seguridad militar"³⁸

La reunificación alemana constituye, sin duda, el logro más importante de la carrera de Helmut Kohl, aunque hoy el balance sea menos positivo de lo que muchos alemanes esperaban. La decisión de unificar la moneda en 1990, motivada por una urgencia política, ha tenido costos mucho más altos de los calculados originalmente. Para financiar la modernización de los nuevos estados orientales, el gobierno federal ha tenido que realizar transferencias anuales de aproximadamente 180,000 millones de marcos (119,600 millones de dólares). No obstante, el Este del país sigue siendo una región relativamente subdesarrollada, donde el desempleo abierto asciende al 15% en promedio y en donde todavía no se han logrado atraer las inversiones productivas que permitan un crecimiento autosostenido. Para el Gobierno de Schröder, terminar de consolidar la unificación tiene un carácter de importancia, motivo por el cual nombró a Rolf Schwanitz como Ministro Subsecretario de Reconstrucción de los Cinco Nuevos Estados.

1.2. Factores externos: la estructura del sistema internacional

La política exterior necesariamente debe afrontar problemas estructurales: pero también, a veces, debe resolver asuntos coyunturales, sorpresivos e inesperados,

³⁸ Prestel -Verlag, München *Op cit.*, p 19

ocasionados por decisiones de otros Estados o por situaciones internacionales ajenas al control de los países en forma unilateral.

En palabras de Robert Keohane y Joseph Nye, ' Los Estados siguen dirigiendo las lealtades de la gran mayoría de la población mundial y los Estados siguen manteniendo el control sobre los recursos materiales y sobre la información en la era de la interdependencia'³⁹.

El escenario externo de Alemania ha cambiado dramáticamente desde finales de 1980. Muchas de las variables que definieron la política de seguridad de la República Federal durante la Guerra Fría, especialmente la amenaza soviética, se redujeron de manera significativa. Además, el final de la Guerra Fría ha expandido las oportunidades de influencia alemana en Europa Central y del Este. Como resultado, Alemania ha disfrutado de mayor libertad de acción como nunca antes desde la fundación de la República Federal. Al mismo tiempo, Alemania se enfrenta a nuevos retos, demandas y presiones que la han impulsado a jugar un papel más importante en los asuntos de seguridad europea.

Estos elementos considerados individualmente o de manera conjunta han sugerido la fuerte posibilidad, si no es que la necesidad, de un cambio sustancial en la política de seguridad alemana.

Cabe destacar que el escenario internacional también ha contribuido a esperar cierta continuidad y prudencia en la política de seguridad alemana después de la reunificación⁴⁰.

Algunas de las restricciones estructurales de la Guerra Fría permanecen hoy en día, aunque sensiblemente reducidas. En particular, Alemania se ha mantenido condicionada y pendiente del rumbo de su política exterior, basada en consideraciones de tipo económico, considerando los altos costos de la unificación. Finalmente, una amplia red de instituciones internacionales de seguridad, algunas antiguas y otras recientes, continúa diseñando el paisaje de seguridad europea. Estas instituciones se han mantenido como el eje potencial de la política de seguridad alemana, regulando un buen número de aspectos de su diplomacia y de su estrategia militar⁴¹.

³⁹ Robert O. Keohane y Joseph Nye "Power and interdependence in the information age" en *Foreign Affairs*, New York, Vol 77, Issue 5, Sep/Oct 1998, pp 81-89.

<< <http://www.navy.mil/insdm/annexes/c/pmi-04.htm>, 29 de septiembre de 2000.

⁴⁰ Para más detalle ver M. Donald Hancock y Helga A. Welsh *German Unification. Process & Outcomes* Westview Press, Inc USA, 1994, pp 260.

⁴¹ *Ibid*, pp 263-268.

En este marco, la estructura del sistema internacional, en particular el entorno europeo y la posición de Alemania dentro del mismo, fueron profundamente alterados por la unificación alemana y el fin de la Guerra Fría. Como resultado de ello, Alemania ha obtenido nuevas oportunidades y recibido mayor presión para actuar en el escenario internacional. Aunque las limitaciones estructurales previas no desaparecieron del todo, este desarrollo apunta, como se explicará en los capítulos posteriores, hacia la posibilidad de un cambio significativo en la política de seguridad alemana y por ende, ha generado preguntas sobre el curso de Alemania en el futuro.

Para poder entender la naturaleza y magnitud de estos cambios, resulta útil revisar los incentivos estructurales a nivel internacional que enfrentó la República Federal antes del fin de la Guerra Fría. En ese periodo, la política de seguridad alemana era dictada por circunstancias externas. En particular, dichas circunstancias limitaron de manera importante la capacidad de maniobra de Alemania occidental, aunque el grado de represión se haya desvanecido con el tiempo.

En este sentido, destacan cuatro variables estructurales para la política de seguridad alemana durante la Guerra Fría. La primera fue la amenaza soviética, tal y como era definida tanto por el poder militar de la Unión Soviética como por su hostilidad ideológica hacia el Occidente. Alemania Federal estaba ubicada en el centro de la confrontación Este-Oeste. Este país, más que ningún otro de Occidente fue objeto de la coerción soviética, considerando además el riesgo potencial de ser sometida por una invasión soviética o de ser destruida en el intento por defenderse⁴²

En consecuencia, la prioridad de la política alemana fue garantizar su seguridad frente a la amenaza soviética. Si Alemania Occidental no deseaba exponerse a ser reducida a un satélite soviético, necesitaba estructurar y mantener una fuerte alianza con las potencias occidentales y una vez que le fuera permitido rearmarse, aplicar una amplia contribución militar en su propia defensa. También requería una conducción diplomática y militar extrema fuera de la atmósfera europea, de tal manera que pudiera evitar tensiones en el continente.

Con relación a lo anterior, una segunda condición para la elaboración de su política de seguridad, fue su dependencia en los Estados Unidos y, en menor medida, en otros Estados de Europa Occidental. Esta dependencia se agudizó en tanto tuvo que renunciar a la fabricación de armas nucleares para poder ingresar a la OTAN. Dicha

⁴² John S. Duffield. *World Power Forsaken*. Stanford University Press, Stanford, California 1996, p. 41

dependencia también sirvió para prevenir que este país diseñara cualquier tipo de política que provocara conflictos con Occidente, toda vez que la República Federal no podía arriesgarse a perder la protección de los Estados Unidos y sus demás aliados en seguridad dentro de Europa Occidental. La necesidad de mantener el apoyo de los países occidentales siguió condicionando la política de seguridad alemana aun cuando muchas de las restricciones formales que se habían establecido en un principio sobre armamento se fueron derogando con el tiempo.⁴³

Un tercer factor de consideración en este aspecto, fue sin duda la repartición de Alemania después de la guerra. Este simple hecho provocó que en lo subsecuente el principal objetivo de la política de Alemania occidental fuera la reunificación o por lo menos lograr mitigar las consecuencias sociales de la división. En este marco, la necesidad de apoyo de la República Federal por parte de los países de Occidente para conseguir la reunificación, especialmente entre 1950 y 1960, significó una mayor dependencia en sus aliados y por ende evitó que la política de Bonn definiera de la de ellos en cuestiones de seguridad. Por otro lado, en 1969 con la adopción de la *Ostpolitik* se aceptó una mayor colaboración con la Unión Soviética para cumplir con algunos de los objetivos de su política y, por lo mismo, fue necesario evitar a toda costa cualquier medida que pudiera poner en peligro la disuasión.⁴⁴

La cuarta variable radicó en la actitud de los países vecinos hacia Alemania condicionados por el factor histórico. Dadas las transgresiones de Alemania cometidas en el pasado, la comunidad internacional tendía a considerar cualquier medida política de Alemania con sospecha y desconfianza. Como resultado de ello, Alemania occidental se encontró con una amplia resistencia, y en ocasiones obstáculos para su política de seguridad, especialmente en aquellos puntos relacionados con el inicio de su rearme a mitad de 1950. Estas condiciones psicológicas dieron suficientes razones a Alemania para adoptar una política que permitiera asegurar y demostrar a sus vecinos que nunca más significaría una amenaza para ellos, ni para el mundo y evitar así cualquier acción que pudiera suscitar nuevas alarmas. Si bien, este imperativo no determinó los rasgos generales de la política alemana, sí influyó la manera específica en que se aplicó dicha política, tal como la integración del Bundeswehr a la OTAN.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*, p. 42

⁴⁴ La *Ostpolitik* se refiere a la política alemana que refleja el compromiso con los países del Este, especialmente en asuntos diplomáticos y comerciales. Ver la explicación del papel de esta política en la relación de Alemania con otros países en Charles Lane, "Germany's New Ostpolitik in Foreign Affairs, Nov/Dec, 1995, pp 77-89

⁴⁵ Ver *supra*, nota 42

Como resultado de todas estas condiciones, la política de seguridad alemana se distinguió de manera notable de las del resto de las potencias europeas. En primer lugar, estuvo constreñida casi exclusivamente a la defensa nacional y a la estabilidad de la región central de Europa, demostrando poco interés en asuntos estratégicos fuera de sus fronteras. En segundo lugar, la República Federal tuvo que aceptar restricciones importantes en el número y tipo de armamento -incluyendo armas nucleares- que podría producir. En tercer lugar, Alemania occidental cedió otros elementos importantes en su capacidad de autonomía militar para poder lograr sus objetivos, tales como la planeación nacional y la estructura de comando, las cuales recayeron en sus aliados y en las estructuras multinacionales de la OTAN.

La estructura del sistema internacional después de la reunificación permitió a Alemania aumentar las fuentes de poder en relación con las de otros Estados europeos. Al incorporar los cinco *Länder del Este*, la República Federal incrementó su población en cerca de una quinta parte, su territorio en más de un 40%, e incluso su base económica en cerca del 10%⁴⁵. Como resultado de esto, el poderío económico y el potencial militar de Alemania crecieron aunque también cabe mencionar el aumento de sus gastos y de sus responsabilidades en el largo plazo.

Al retirarse las fuerzas armadas soviéticas de Europa oriental y más aun con el derrumbe político y económico de la U.R.S.S. el peligro de una invasión masiva desapareció casi sin previo aviso.

No menos importante fue el cambio en la actitud rusa hacia Occidente en general y hacia Alemania en particular. Como resultado de los lineamientos establecidos en la política de seguridad por el líder soviético Mikhail Gorbachev, así como los desesperados intentos de democratización en Rusia, Occidente ya no se ubicaba en el blanco de las hostilidades del centro de poder ruso. De hecho, a mediados de la

década de los ochenta muchos líderes soviéticos y rusos se mostraron ansiosos por cooperar con Occidente.

El nuevo sistema internacional sin la amenaza soviética significó para Alemania una menor preocupación por los principios de distensión y defensa en contra de la superpotencia militar y le permitió una reducción en los recursos destinados a sus

⁴⁵ Información proporcionada por la Dirección General de Relaciones Económicas de América del Norte y Europa, Secretaría de Relaciones Exteriores.

fuerzas militares. Según diversos líderes alemanes, la situación de seguridad alemana en la actualidad es la más favorable de la historia moderna.

La enorme necesidad económica y tecnológica de los países que fueron comunistas, especialmente aquéllos que se proponen reformas económicas ambiciosas, han aceptado la asistencia de Alemania y han estrechado la cooperación también en términos de seguridad regional. En conclusión, actualmente Alemania contribuye en el proceso de toma de decisiones mediante la adaptación de su política de seguridad a las necesidades del sistema internacional y en aras de consolidar una identidad de defensa europea.

2. Alemania y la seguridad europea

La reflexión sobre el papel de Alemania en la búsqueda europea de una nueva arquitectura estable de seguridad requiere antes que nada determinar los intereses específicos de este país. Esto es en sí mismo una nueva dimensión de la política europea.⁴⁷

La búsqueda de rehabilitación fue una dimensión del pensamiento de seguridad alemán durante los años de Guerra Fría, en donde los dos estados alemanes, buscaron su seguridad en contra de la otra alianza.

Tras el fin de la Guerra Fría, la proliferación de conflictos evidenció la inconveniencia de separar las políticas de seguridad y defensa de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea y de la Cooperación Política de sus Estados miembros, por lo que éstos fueron aceptando paulatinamente la necesidad de discutir los temas de seguridad junto a los de política exterior. El proceso de integración europeo siguió paralelamente esa tendencia, y tanto el Parlamento Europeo como los debates constituyentes reivindicaron cada vez mayores competencias comunitarias en esas materias. Así, el Acta Única Europea de 1986 recuperó las competencias políticas y económicas de la seguridad, aunque las competencias militares siguieron excluidas.

En 1990, Alemania se reunificó con el consenso de todos sus antiguos enemigos de la Segunda Guerra Mundial, incluidos todos los países vecinos. Esto significó una expansión de la República Federal Alemana, además de permanecer en la OTAN y la Unión Europea (UE), confirmando con ello su deseo político de consolidar una política orientada a la cooperación, al multilateralismo y, de ser posible, la integración europea en el marco establecido por el mundo occidental.⁴⁸

A raíz de su experiencia, Alemania ha aprovechado la oportunidad de impulsar la integración europea en todos los ámbitos. En consecuencia, no ha sorprendido su interés en la política exterior y de seguridad como variable natural del proyecto europeo. En este sentido, no queda mucho por discutir sobre "la necesidad de

⁴⁷ Gero Lang Guth "Germany in the age of globalization", en *The Washington Quarterly*, N° 3, jun-aug 1999 pp 91-108

⁴⁸ Christian Gerlach "El pasado alemán omnipresente", en *Le Monde Diplomatique*, N° 26, octubre20-noviembre 19 de 1999, México, p:6

establecer una identidad común de seguridad y defensa europea⁴⁹, sin embargo, aún queda mucho por hacer en este aspecto del proceso de integración.

La participación de Alemania en el contexto de seguridad europea merece especial atención, dado que en términos reales su cultura prohibitiva sobre asuntos militares no le impidió sumarse a las fuerzas armadas de la OTAN durante la Guerra Fría. Cabe mencionar que dicha participación fue compatible con su calidad de potencia civil, en cuanto que ésta depende de la forma en que se organice el poder militar. En el caso alemán, éste se ha dado en el marco multilateral, con un alto grado de integración política y militar y una renuncia absoluta a la militarización nacional. Además de la forma de organización, también se destacan los fines para los que este poder se destine. El Canciller Federal al asumir el poder en 1998, se propuso mejorar las opciones no militares para prevenir y superar las crisis; así, si no se consigue desaparecer el conflicto armado, se pretende evitar la guerra colectiva por medio de la disuasión.⁵⁰

El proceso de integración de la Unión Europea expresa una complejidad jurídica, política y económica, que supera los paradigmas tradicionales de interpretación de los modelos de organización (el Estado Nación, en sus formas federativa y confederal y la organización internacional). Este proceso que pueblos y gobiernos europeos vienen construyendo desde 1951, adopta la forma, aunque no necesariamente lo es, de "una organización internacional que integra a pueblos y estados mediante una progresiva federalización de funciones"⁵¹. La Unión Europea integra a las Comunidades Europeas que cuentan con personalidad jurídica internacional sin embargo, en su afán de expresar los intereses de sus ciudadanos, adopta fórmulas de derecho constitucional, similares a los del Estado Nación. Así es que, sobre algunos puntos específicos, los estados miembros han transferido competencias y responsabilidades a las instituciones comunes; mientras que en otros aspectos se estrecha la cooperación intergubernamental.

Como parte de su propia reivindicación a nivel nacional e internacional, Alemania buscó identificarse y consolidarse como el gran motor para la construcción europea. Los primeros pasos en ese sentido fueron la firma del Tratado de Petersberg (1949), el Tratado de Alemania (1952), el Tratado para la creación de la Unión Europea de

⁴⁹ Societats-Verlag "Entrevista con Gerhard Schröder", en *Deutschland. Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias*, Traduc. Jorge Estay, Claudio Blasco, N° 1/99, Febrero/marzo, p. 11

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Dirección General para Europa. *Carpeta Informativa sobre la Unión Europea*, Secretaría de Relaciones Exteriores, marzo de 2000, p. 8. Versión Estenográfica.

Defensa (1952, finalmente fracasada por el veto de Francia) y el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que entró en vigor el 25 de julio de 1952⁵² y en el que, por primera vez, seis estados europeos transferían derechos soberanos a una organización supranacional.

El 5 de mayo de 1955, la RFA recuperó su soberanía. Los "Tratados de París" regularon las relaciones entre Alemania y las tres potencias occidentales, la adhesión de Alemania al Tratado de Bruselas de 1948, que con ello se transformó en la Unión Europea Occidental (UEO), y el ingreso de Alemania a la OTAN.⁵³

2.1 Alemania en el marco de la Unión Europea

Con el fin de la Guerra Fría, y como resultado de su unificación, Alemania ha recobrado su carácter de potencia europea. Sin embargo atraviesa por un período difícil de definición de identidad ante las exigencias de su nueva posición en la actual recomposición de la geopolítica europea e internacional. Entre sus prioridades destacan:

- Contribuir a la consolidación de la Unión Europea.
- El interés en ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU
- Apoyar las reformas en las ex - repúblicas de la antigua URSS y en los países de Europa Central y Oriental
- Fortalecer sus nexos con Francia y Estados Unidos
- Abogar por un mayor compromiso y cooperación internacional en materia de seguridad colectiva, medio ambiente, derechos humanos y combate al narcotráfico.

A partir de las elecciones parlamentarias de septiembre de 1998 se dio paso a la conformación de un nuevo gobierno social demócrata, en el que el actual Ministro Federal de Relaciones Exteriores, Joseph Fischer, aseguró que continuaría con el camino del gobierno de Kohl en materia de política exterior y de seguridad.

⁵² Alfred Grosser "La senda de Alemania hacia Europa. Desde los Tratados de Roma hasta hoy", en Deutschland, Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias, Traduc. Jorge Estray, Claudio Blasco, Societats-Verlag, N° 6/98, Diciembre/Enero, pp 10-13

⁵³ Ibidem

Esto es cierto en la medida en que la política de seguridad alemana se fundamenta en la integración progresiva con las políticas de la Unión. Este supuesto afecta todas las dimensiones la política exterior de la República Federal: el marco institucional, el proceso de toma de decisiones y su desarrollo efectivo en este contexto. Al parecer, al interior de la clase política alemana esta integración europea de la política de defensa y seguridad regional es una consecuencia lógica de la unión política

En cuanto a los objetivos de Alemania con respecto a la Unión Europea, cabe mencionar que ésta depende del comercio exterior más que ninguna otra potencia, un reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo en 1999 mostró los siguientes porcentajes en las exportaciones de bienes y servicios del total del Producto Nacional Bruto de los siete países industrializados más importantes:⁵⁴

E.U.A.	10 %
Japón	11 %
Italia	21 %
Francia	23 %
Gran Bretaña	25 %
Canadá	25 %
Alemania	30 %

El destino de las exportaciones alemanas refleja sus intereses; cerca del 82% del total de las exportaciones fluyen hacia países de la OCDE, más del 60 % del comercio exterior de Alemania se dirige a la Unión Europea por lo que ésta representa la llave de su estabilidad económica y social⁵⁵. Por ende, los intereses de seguridad de la República Federal se encuentran ligados naturalmente a esta interdependencia económica a nivel regional y global.

Por su situación geopolítica y su fuerza exportadora, Alemania vincula sus acciones en materia de política interna con el proceso de consolidación de la UE, aspecto en el que el gobierno alemán se ha visto involucrado desde la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957. En este sentido, Alemania es considerada el punto de equilibrio entre los extremos británico y francés que pugnan por un libre cambio total y la preservación de la preferencia comunitaria, respectivamente.

En la base de esta situación aparece el reacomodo entre las principales potencias europeas (Francia, Alemania y Reino Unido) acaecido al fin de la guerra fría, el cual mermó la efectividad del eje franco-alemán, que ha sido históricamente el núcleo de la

⁵⁴ OECD, Economic Outlook 68, 2000, en internet <<<http://www.oecd.org>

⁵⁵ Ibidem

integración regional. Con su unificación en 1990, Alemania, que hasta entonces había sufrido importantes restricciones en su proyección internacional, recuperó la plenitud de sus atribuciones políticas y militares, añadiendo a su liderazgo económico dentro de la UE un peso político creciente. La necesidad de conciliar posiciones con sus dos aliados principales (Estados Unidos y Francia) había dictado a la diplomacia federal la necesidad de forjar un equilibrio a partir de las demandas muchas veces contradictorias de ambos países.

Sin embargo, con el fortalecimiento político de la República Federal de Alemania tras el fin de la guerra fría se produjo cierta erosión del equilibrio antes mencionado que favoreció las prioridades atlánticas dentro de la política internacional germana. En tales circunstancias, Francia debió adecuarse al nuevo escenario, participando en el plano de la seguridad, donde París, una vez abanderado de una política de seguridad independiente de Washington, ha asumido posiciones más atlantistas. Francia reformó su óptica al favorecer un mayor acercamiento a la OTAN y considerar una mayor participación dentro de la Alianza como una forma de propiciar una política de defensa europea.

El elemento más pro-atlantista de la triada y el más reactivo al avance de la construcción europea en el plano político, el Reino Unido, ha asumido bajo el gobierno de los laboristas una política más constructiva hacia la UE, pero que busca aumentar – como también propugnan los Conservadores – la influencia británica en el seno de la Unión mediante la promoción de sus particulares puntos de vista. Londres ha renovado simultáneamente sus esfuerzos, en el entorno de la seguridad, para reforzar su "alianza especial" con EE.UU.

Como consecuencia de la recomposición de los equilibrios internos entre sus principales actores, la Unión Europea experimenta desde la segunda mitad de los noventa una inclinación general hacia posiciones más atlantistas.

Ciertamente, los comienzos de la integración europea fueron determinados claramente por factores económicos toda vez que la prioridad inmediata del continente era la recuperación económica. A pesar de los progresos con relación a la gran meta de la unión política de Europa, al principio se planeó sólo la unificación económica. Junto con Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, Alemania fue uno de los países fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Atómica Europea (CAE), plasmadas el 25 de marzo de 1957 en los "Tratados de

Roma", que entraron en vigor el 1 de enero de 1958⁵⁶. Desde entonces, la apuesta europea del gobierno de Adenauer comenzó a dar frutos: el primer Presidente de la Comisión de la CEE fue Walter Hallstein, un estrecho y antiguo colaborador de Adenauer.

Actualmente Alemania es el mayor contribuyente de la UE (aporta aproximadamente 60% del presupuesto neto). No obstante haberse comprometido a seguir otorgando una contribución apropiada a la Unión con espíritu de solidaridad, impulsa una distribución justa de las contribuciones de cada estado miembro. Alemania hace esfuerzos para limitar los gastos de la UE y asegurar el aprovechamiento de los recursos y su buen destino, especialmente en el contexto de la Política Agrícola Común y de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

El gobierno federal de Alemania se ha destacado por su participación y desenvolvimiento en lo que se refiere a la estructura de la Unión. En este sentido, cabe mencionar la importancia de los agentes que participan en la instrumentación de la política exterior y de seguridad de los miembros, a través las instituciones comunitarias involucradas en el proceso de toma de decisiones.

Los procedimientos de decisión de la UE se basan en dos niveles⁵⁷:

- el Consejo Europeo, formado por los Jefes de Estado y de Gobierno así como por el Presidente de la Comisión, decide por consenso las estrategias y las orientaciones comunes. El Secretario General del Consejo pasa a ser Alto representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y es en el Consejo donde se crea la unidad de análisis y alerta encargada de asistirlo.
- El Consejo de Ministros, integrado por los Ministros nacionales que se reúnen de conformidad con el tema a tratar, es el eje de las decisiones políticas de la Unión. Los Ministros de Asuntos Exteriores coordinan los trabajos generales de la Unión, mediante la conciliación de los intereses nacionales con el interés comunitario. El Consejo, que privilegia los intereses nacionales sobre los supranacionales, ha sido cuestionado abiertamente por parte de los socios que aspiran a una mayor velocidad en los procesos de integración.

⁵⁶ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. *La Actualidad de Alemania*. Societats-Verlag, Francfort del Meno, julio de 1997, p.235

⁵⁷ Comisión Europea. Tratado de Amsterdam lo que ha cambiado en Europa, Serie Europa en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, pp 18-23.

La *Presidencia del Consejo de Ministros* es ocupada por cada uno de los miembros durante un semestre de manera rotativa. El 1 de enero de 1999 Alemania asumió la Presidencia, cargo que desempeñó por undécima ocasión (segunda desde su unificación)

Una prueba de fuego para la presidencia alemana del Consejo Europeo en el primer semestre de 1999 fue la dimisión de toda la Comisión de la UE. A ello se agregó el delicado papel de Alemania como intermediadora en la controvertida "Agenda 2000", originalmente pensada para poner al día a la Unión de cara al próximo siglo y prepararla para el ingreso de los candidatos del Este, para reformar la política agraria, presupuestaria y estructural de la Unión; concluir un Pacto Europeo para el Empleo y, fortalecer la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).⁵⁸

En esa ocasión nuevamente quedó demostrado que las naciones europeas defendían sobre todo sus intereses nacionales, contradicción que se observa en buena parte de las discusiones específicas sobre seguridad. Sin embargo, con el rápido nombramiento de un nuevo presidente de la Comisión, el italiano Romano Prodi, la UE y el Presidente del Consejo, Gerhard Schröder, demostraron su capacidad de acción. En la mayor crisis de la Comunidad, Gerhard Schröder y Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores, lograron evitar el fracaso de las reuniones y, con ello, de la reforma.

Durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Colonia, celebrada los días 3 y 4 de junio de 1999, los Estados miembros de la Unión aprobaron el documento "Conclusiones de la Presidencia Alemana", del cual se desprenden una serie de temas de gran interés para el desarrollo de la UE en el próximo siglo. En primer término fue designado el español Javier Solana, Secretario General de la OTAN, como Secretario General del Consejo y Alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Por otro lado, se aprobó una "Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa", según la cual se pretende fortalecer la capacidad de la Unión con relación a las operaciones militares autónomas.

⁵⁸ Markus Gunther "Agenda 2000 Tareas centrales y metas de la presidencia alemana en el Consejo de la UE", en *Deutschland Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias*, Traduc. Jorge Estay, Claudio Blasco, Societats-Verlag, N° 6, Alemania, Diciembre/Enero 98-99, pp 24-30

Según diversos analistas europeos, la Presidencia alemana del Consejo de Ministros de la UE ha sido una de las más intensas y de mayores avances que ha tenido la Unión; ello, a pesar de que los acontecimientos en Yugoslavia demandaron un gran esfuerzo de los dirigentes europeos para su resolución. Asimismo, aunque los resultados no favorecieron realmente a Alemania como país, en conjunto se puede hacer un balance positivo de esta Presidencia, que sirvió de margen para la toma de decisiones internas fundamentales y dejó abierto el camino para continuar con los avances de la ampliación de la UE hacia el Este.

En los procedimientos de toma de decisiones participan también la Comisión y el Parlamento Europeos. La Comisión Europea (CE) es el órgano comunitario propiamente supranacional⁵⁹. La CE opera como el Ejecutivo de la Unión, por lo que tiene bajo su responsabilidad la eficacia del funcionamiento comunitario en sus aspectos sectoriales y técnicos. Asimismo, es la institución encargada de vigilar la correcta aplicación de los Tratados y de las decisiones institucionales. Mediante directivas y resoluciones, que se adoptan de manera colegiada y por mayoría simple, diseña e instrumenta las políticas comunitarias y debe velar en particular por la coherencia entre la acción comunitaria y la PESG.⁶⁰

Por cuestiones poblacionales y de peso económico y político Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido cuentan con dos representantes en la Comisión Europea, y el resto cuenta con un representante por país.

El 24 de marzo de 1999 se nombró al ex-Primer Ministro italiano, Romano Prodi, quien fue ratificado el 6 de mayo por el Parlamento Europeo para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Europea. Es importante señalar que Alemania coincide con los objetivos prioritarios del Presidente Prodi a saber preparar la adhesión de los países del Este y Centro de Europa, realizar una reforma institucional de la Unión Europea; reformar las principales políticas (Política Agrícola Común (PAC), Políticas Estructurales y de Cohesión), establecer un nuevo marco financiero para la Unión que le permita alcanzar los objetivos de ampliación y profundización; ampliar la capacidad y eficacia de la UE a nivel interno y en sus relaciones con el exterior y fortalecer la presencia internacional de la UE, particularmente en el contexto de las negociaciones con la Organización Mundial de Comercio (OMC).

⁵⁹ Como Ejecutivo comunitario, la Comisión defiende el interés general, por lo que es independiente de los estados e intereses privados.

⁶⁰ Comisión Europea. Tratado de Amsterdam lo que ha cambiado. . p 18

Por su parte, "el *Parlamento Europeo*, con sede en Estrasburgo, Francia, constituye el mecanismo de expresión democrática de las diferentes tendencias políticas de los "pueblos" de los Estados miembros de la Unión Europea; 370.45 millones de ciudadanos europeos y un centenar de formaciones políticas nacionales participan, a través del PE, en la construcción de Europa"⁶¹ A pesar de que en sus orígenes - Asamblea Consultiva de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero- fue concebido como un órgano consultivo y de deliberación, con limitados poderes y escasa participación legislativa, sus facultades y atribuciones se han ampliado, particularmente, tras la firma del Acta Única Europea en 1986, del Tratado de Maastricht en 1992, y del Tratado de Amsterdam en 1997, el cual extendió sus poderes de control presupuestario al ámbito de la PESC⁶².

Del 10 al 13 de junio de 1999, se llevaron a cabo elecciones parlamentarias, las cuales estuvieron reflejadas por un alto grado de abstencionismo europeo comparado con los anteriores procesos electorales. En estas elecciones la mayoría de los gobiernos socialistas sufrieron derrotas, cuyo declive se debió en parte al cambio del sistema electoral, el cual pasó a ser proporcional. Entre los principales dirigentes afectados destacan el Primer Ministro británico, Anthony Blair y el Canciller alemán Gerhard Schröder, que con la entonces llamada "Tercera Vía" pretendían modernizar la social democracia europea.

Cabe señalar que la participación electoral fue la más baja registrada en las elecciones a nivel federal en Alemania, ya que sólo tomó parte 51% de los votantes. Lo anterior refleja la inconformidad del electorado alemán por las tensiones al interior de la coalición de Gobierno, y la pérdida de interés de importantes sectores alemanes por los asuntos relacionados con la Unión Europea.

La elección del alemán Hans-Gert Pöttering como Presidente del Partido Popular Europeo le permite estar al frente del partido mayoritario en la actual legislatura del Parlamento.

⁶¹ *Carpeta Informativa sobre la Unión Europea. Op cit. p 3*

⁶² Comisión Europea. Op. cit. pp 21-22

2.2 Alemania frente a los esquemas de seguridad europea

Alemania ha desempeñado un papel destacado en el diseño político y militar de la identidad de seguridad europea. En este sentido, es preciso no confundir el reconocimiento alemán de la necesidad de que Europa cuente y sustente la capacidad necesaria y autónoma de procurar su propia seguridad, con la posibilidad de replantear el interés particular de abandonar su posición de potencia civil. De acuerdo a lo anterior, Alemania encuentra en el marco legal de la Unión su mejor arma para la elaboración de sus iniciativas.

La entrada en vigor del Tratado de la Unión (Tratado de Maastricht) el 1º de noviembre de 1993, puso en marcha una nueva etapa en el proceso de integración europea con tres pilares intergubernamentales: la consolidación de la Unión Económica y Monetaria (UEM)⁶³; el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y la cooperación hacia una Política Interna y Judicial (fundamentalmente en materia de migración, narcotráfico y terrorismo). Se trata de aspectos que se encuentran en el centro de las tradicionales potestades soberanas de los Estados-Nación; por lo que el Tratado de la Unión sienta las bases jurídico-institucionales para impulsar la coordinación política entre los socios comunitarios.⁶⁴

En el centro del debate actual se encuentra el diseño de nuevos mecanismos y formas de operación que permita avanzar en la *profundización y ampliación* de la Unión, en un entorno internacional ampliamente competitivo. Alemania favorece la expansión de la Unión Europea, incluyendo la adhesión de los países del Este a las instituciones occidentales, al considerar este proceso como un factor importante para la estabilidad y seguridad de estos países y de la propia Alemania. Lo que es más, esta tendencia debe ser analizada en el contexto de la reorientación de la política de Alemania hacia la integración europea. Por lo que se refiere a la política de seguridad y defensa, Europa busca eliminar la característica histórica de fragmentación y violencia que marca al continente.

De conformidad con los acuerdos políticos de las Cumbres europeas de Dublín (13 y 14 de diciembre de 1996) y Amsterdam (16 y 17 de junio de 1997), la reforma alcanzada fue de mínimos comunes en cuanto a la estructura institucional de la Unión,

⁶³ A pesar de los intensos debates respecto a la sustitución del Marco por el Euro, el ingreso de la nación germana a la UEM fue aprobado por la Cámara Baja el 23 de abril de 1996, por 575 votos a favor y 35 en contra. De esta forma, desde el 1º de enero de 1999, junto con Austria, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Luxemburgo, Finlandia y Portugal, Alemania participa en la tercera fase de la UEM.

⁶⁴ Javier Solana "Seguridad europea a fin de siglo", en *Meditatio* N°14, España, abril de 1997, pp:4-9.

y con limitados avances en materia de comunitarización de nuevos temas. Los espacios primordiales que modifica el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, son:⁶⁵

- Reforzamiento del Tercer Pilar, en materia de derechos humanos y lucha contra el crimen organizado, mediante la incorporación del Acuerdo de Schengen al marco comunitario, con las excepciones de aplicación para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.
- Elementos para la constitución de una política social comunitaria.
- Creación de instrumentos y procedimientos para el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) eficaz y coherente mediante la creación de una célula de planeación y alerta, el refuerzo del Consejo Europeo en la definición de estrategias e instrumentación de las mismas, mediante el Secretario General del Consejo denominado "Alto Representante de la PESC", así como mediante la introducción del concepto de "abstención constructiva"
- Inclusión de aspectos de seguridad, particularmente un afianzamiento de los vínculos con la Unión Europea Occidental (UEO), brazo armado de la Unión para el desarrollo de las *Misiones Petersberg*⁶⁶ en la perspectiva de contribuir a consolidar la identidad europea de seguridad
- Construcción de un marco jurídico institucional flexible y democrático para la profundización de la integración y la ampliación de la UE. Las diferencias en materia de composición de la Comisión Europea, ponderación de votos en el Consejo de Ministros, y extensión del procedimiento de mayoría en las votaciones, orillaron a posponer el debate de fondo, sobre la reestructuración institucional, hasta que las necesidades derivadas de la ampliación lo requirieran.
- Institucionalización de la cooperación reforzada (flexibilidad), lo que permitirá una integración diferenciada.

De todas formas, hay que tener en cuenta que el Tratado de Amsterdam no zanja todas las cuestiones en el ámbito institucional. Todavía continúan, con grandes dificultades y tensiones, los trabajos para asegurar que las instituciones funcionen de

⁶⁵ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, *op. cit.* pp 235-237

⁶⁶ Se refieren a las misiones humanitarias y de rescate, mantenimiento y restablecimiento de la paz y gestión de crisis.

manera eficaz y democrática en una Comunidad ampliada. Así se están revisando la composición de la Comisión, la ponderación de las voces de los Estados miembros en el seno del Consejo y el procedimiento de mayoría cualificada en cuyo caso el Parlamento aplicaría el procedimiento de co-decisión⁶⁷

2.2 1. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Los países de la Unión Europea se han fijado la meta de concretar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Los mecanismos europeos para hacer frente a los diferentes conflictos han demostrado, hasta el momento, la incapacidad de llevar a la práctica ese proyecto

La labor de la Unión Europea se ha limitado a intentos de mediación, endoso de iniciativas de paz imposición de sanciones emanadas del Consejo de Seguridad de la ONU y contribución a las fuerzas pacificadoras y humanitarias de dicha organización

De igual forma, se ha hecho patente que, sin una acción decidida de los Estados Unidos, Europa no cuenta con la capacidad político-operativa para establecer acciones concretas. Sin embargo, el desarrollo de conflictos regionales como el de la ex-Yugoslavia y Albania, donde los esfuerzos comunitarios y de los socios en lo individual, se coordinaron con la Organización del Atlántico Norte, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y la Organización de las Naciones Unidas para buscar soluciones, perfila el establecimiento de un modelo de participación de la Unión en crisis regionales que, para ser verdaderamente eficaz, deberá mejorar en cuanto a planeación, toma de decisiones y capacidad operativa.

Se puede decir que al compartir los recursos que ofrece la PESC, Alemania encuentra una retroalimentación sistémica. Por un lado, se beneficia de los instrumentos y recursos comunes a la disposición de cada Estado y, por otro lado tal vez más importante, existe un mayor impacto en la resolución de los conflictos que de manera unilateral

67 Estas cuestiones fueron debatidas en la Conferencia Intergubernamental de Niza, que tuvo verificativo en diciembre del año 2000. En esa ocasión se acordó que, para el año 2004, la Unión definirá cuatro aspectos fundamentales: la delimitación de competencias entre la UE y los Estados, el alcance jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los tratados, y la función de los parlamentos nacionales "en la arquitectura europea". Ver más detalles en: Carlos Yáñez "Schroder: 'Esto no promete nada bueno para el futuro de la UE'", en EL PAÍS, N° 1688, Secc. Internacional, España, Sábado, 16 de diciembre de 2000

El esfuerzo de la UE por asegurar la defensa con medios propios, mediante el fortalecimiento de la identidad europea de seguridad en el marco de la OTAN y la progresiva vinculación con la UEO, resulta positiva en muchos sentidos, principalmente porque en Europa existen regiones en las que pueden repetirse crisis como la de ex-Yugoslavia. El discurso articulador y elemento de cohesión comunitario, en esta materia, gira en torno a cuestiones de democracia, derechos humanos y viabilidad económica. Dado el carácter subjetivo y la poca regulación sobre estos principios, no deja de ser inquietante que la identidad europea en materia de política exterior, seguridad y defensa se construya con base en conceptos de operaciones humanitarias o diplomacia preventiva (Misiones Petersberg), que abren el espacio para la aplicación del llamado derecho de injerencia.

Así, la Unión Europea ha desarrollado acciones en las diversas latitudes del mundo, encaminadas a asegurar una presencia significativa a nivel económico, político, de cooperación y de seguridad. Para ello, se ha diseñado un conjunto de Acuerdos, que representan el marco jurídico-institucional mediante el cual la Unión despliega sus acciones hacia terceros. Estos Acuerdos se diferencian entre sí por su amplitud y modalidades de aplicación, que responden a la prioridad que la Unión otorga a la región y al país en particular.

Alemania, junto con Francia y recientemente Gran Bretaña, ha venido intensificando la búsqueda de iniciativas que permitan incrementar el papel de Europa en lo concerniente a seguridad y defensa. Este esfuerzo ha dado como resultado una serie de reformas institucionales y de metas ambiciosas tendientes a dar a la UE una capacidad militar auténtica. Sin embargo, esto parece difícil en tanto que la perspectiva de Alemania sobre seguridad europea no parece adecuarse al presupuesto nacional destinado para ella. Como la mayoría de los países miembros, Berlín enfrenta presiones presupuestarias que dan pocas oportunidades para el objetivo militar.

Mientras que el déficit estructural no se adecue a los requerimientos básicos de la unión monetaria, y en tanto que Estados Unidos se mantenga como el aliado por excelencia de la OTAN, Alemania debería reducir el abismo entre la retórica y la práctica en sus metas con respecto a sus fuerzas armadas, en lugar de seguir comprometiendo su desgastado presupuesto.

A partir del conflicto en Kosovo, los avances para consolidar una identidad común de defensa y seguridad han sido un tanto relativos, e incluso decepcionantes. En términos reales los logros se han dado en el campo político, quedando aún un largo trecho en los ámbitos financiero y operativo.

Esto sugiere la conveniencia de proyectar la capacidad militar de la región que permita crear las opciones adecuadas de intervención en las zonas donde se haga necesario el rescate de nacionales, para la contención de conflictos militares en áreas estratégicas, y la prevención de muertes masivas y de hambruna por concepto de levantamientos armados

Ahora bien, no se debe perder de vista que la intervención tendrá efectos limitados en la resolución de las causas del conflicto. Es decir que mientras que las intervenciones militares efectuadas por la comunidad internacional o por la propia OTAN han tenido logros modestos, con un gran número de experiencias desagradables y algunos errores fatales, el proceso de rehabilitación después de terminado el conflicto es todavía un camino poco explorado. Con esto se pretende aclarar que otra parte de la seguridad debe incluir medidas más adecuadas a la realidad en cuanto a prevención y rehabilitación de las zonas en conflicto, dado que en ambas situaciones los instrumentos necesarios no son militares.

La situación en la región de los Balcanes dista mucho de ser resuelta. No obstante que probablemente, la ex Yugoslavia absorba en adelante buena parte de la capacidad militar europea, existente y futura, los factores clave para la pacificación e integración de los Balcanes a la zona de estabilidad de Europa no serán militares aunque evidentemente, habrá de procurarse una presencia militar continua. En este marco es en donde Alemania encuentra su mejor disposición y posibilidad de actuar.

En este sentido, la UE aprobó el 7 de diciembre de 1999, el plan preparado por Gran Bretaña y Francia para establecer la estructura de una fuerza conjunta de defensa europea que sirva de base a la cooperación europea de largo alcance en el área de la intervención militar. El principal objetivo es que en el año 2003 los países de la Unión tengan la capacidad de realizar de manera independiente misiones de mantenimiento de la paz, similares a las de Kosovo.⁶⁸

⁶⁸ Documento. "Conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Helsinki", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N°4, octubre-diciembre de 1999, Chile pp 44-54

Sin embargo, la política exterior de la Unión resiente su falta de credibilidad militar. Es indispensable disponer de una identidad europea propia en cuestiones de seguridad y defensa, lo que exige una clara voluntad política de los Estados miembros. De acuerdo con la Comisión, una auténtica política exterior y de seguridad deben conducir a una defensa común.

En el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) la Unión Europea como tal dio los primeros pasos efectivos en el terreno de la defensa común. Se puede afirmar que, a partir de Colonia, se produce una perceptible aceleración en la toma de conciencia en relación con la defensa común europea, nacida de la voluntad de sacar conclusiones de la guerra de Kosovo.

Partiendo de las orientaciones establecidas en el Consejo Europeo de Colonia y basándose en los informes de la Presidencia finlandesa, el Consejo Europeo reunido en Helsinki, el 11 de diciembre de 1999 acordó lo siguiente ⁶⁹

- Cooperando voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE, los Estados miembros, a más tardar en 2003, deben estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50,000 o 60,000 personas capaces de ejercer toda la gama de misiones Petersberg⁷⁰;
- Se establecerán en el Consejo nuevos órganos y estructuras de carácter político y militar que permitan a la Unión garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para dichas operaciones, respetando el marco institucional único,
- Se establecerán modalidades de consulta, cooperación y transparencia plenas entre la UE y la OTAN, teniendo en cuenta las necesidades de todos los Estados miembros de la Unión Europea,
- Se deberán establecer disposiciones adecuadas que permitan a los miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE y a otros Estados interesados contribuir a la gestión militar de las crisis por parte de la Unión, respetando la autonomía de ésta por lo que a la toma de decisiones se refiere;

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Los Ministros de Defensa acordaron el 20 de noviembre del 2000 que además de los 60,000 hombres disponibles, los países comunitarios contarán con otros 40,000 de apoyo a esa fuerza de despliegue rápido. Ver, Carlos Yáñez "La UE decide contar con una fuerza armada de 60,000 hombres en 2003", en El País, *Internacional* publicado en internet <http://www.El-pais.es/20001121/internac/defensa.htm> N° 1663, Martes 21 de noviembre de 2000

- Se establecerá un mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles paralelamente a los militares, de que disponen la Unión y los Estados miembros

En contraste con los esfuerzos realizados en el pasado para reforzar la participación europea en la seguridad regional, en Helsinki los líderes involucrados no se centraron en las reformas institucionales solamente, sino que también dieron especial atención a la consolidación de sus capacidades militares. A la luz de la intervención en el conflicto de Kosovo con la inminente dependencia europea en el poderío de Estados Unidos, los Jefes de Estado y de Gobierno se dieron a la tarea de crear y perfeccionar una fuerza de intervención inmediata. Para el año 2003, los miembros de la Unión prevén tener una fuerza militar compuesta por 60 000 soldados para un periodo de operaciones de 60 días hasta un año o más. Dicha capacidad no solo requiere de una fuerza total de reacción de 180 000 soldados, sino también una fuerte inversión en equipo. Para ello, el COE decidió reforzar la capacidad estratégica de las fuerzas aérea y naval.⁷¹

Salvo lo que se compruebe con el tiempo, estas metas parecen difíciles de lograr en el tiempo propuesto. De acuerdo a las estimaciones del titular del comité militar de la OTAN, Klaus Naumann, la fuerza podría no estar lista incluso en el año 2010. Evidentemente, el impedimento sustancial es el elevado costo requerido por el citado contingente, el cual podría ser de 50 mil millones de euros para el equipo de transporte y modernizar las fuerzas propiamente podría costar tanto o más que eso.⁷²

Sin embargo, como resultado de las decisiones tomadas en Helsinki, los Ministros de Defensa de la UE, celebraron el 28 de febrero del 2000 en Sintra, Portugal, una primera reunión tendiente a clarificar los métodos encaminados a dar autonomía y aumentar la capacidad de defensa de la Unión. Las instituciones interinas de la política europea de seguridad y defensa iniciaron sus funciones el 1º de marzo del 2000.

No obstante los esfuerzos realizados hasta el momento, Europa sigue buscando una nueva arquitectura. Sus mecanismos y procedimientos están diseñados para producir resultados interconectados. Este es el fondo detrás de la estrategia de Occidente en

⁷¹ Ibidem

⁷² El Banco Central Europeo y el Bundesbank han hecho frecuentes recomendaciones para incrementar el ahorro. Como resultado de ello, la UE se encuentra frente a la desagradable decisión entre crear una capacidad de intervención autónoma y asegurar el futuro de la unión monetaria.

materia económica y de seguridad. La nueva arquitectura internacional comprende una serie de instancias: OSCE, UE, OTAN, UEO, ONU, G8, OMC. Por mucho tiempo los escépticos han descrito este escenario interconectado como poco eficiente aunque con beneficios potenciales para los diferentes actores.

En principio, la prioridad inmediata de Alemania es la extensión de su propia esfera de estabilidad. "Los encargados de la política exterior alemana han discutido la necesidad de exportar su estabilidad"⁷³. Los vecinos orientales de Alemania aparecen en primer plano, no sólo por su proximidad geográfica, sino también por las similitudes culturales. Por otro lado, desde la caída del comunismo y la hegemonía soviética, se han sometido más que ninguna otra región a un proceso de occidentalización en términos de su orientación política, sus disposiciones legales y sus estructuras económicas.

Los esquemas de seguridad actuales no se construyen en torno a una sola amenaza, sino que reconocen muchos peligros, antiguos y recientes, grandes y pequeños. En las sociedades postcomunistas la estabilidad interna es el principio básico en el concepto de seguridad nacional. Consideraciones tales como la cultura y la civilización afectan profundamente su razonamiento sobre lo que constituye la estabilidad y seguridad europea.

Alemania no puede delinear una nueva arquitectura por sí sola, sino que necesita estructuras multilaterales y alianzas bien cimentadas mediante las cuales pueda conseguir sus propios intereses nacionales. Sin embargo, el consenso al interior de este país apunta que su propia estabilidad debe ser exportada cuantitativa y cualitativamente hacia el Este, sin que ello afecte su relación con Occidente.

En el capítulo 3 de esta investigación se analizará si en efecto las reformas emprendidas al interior de las fuerzas armadas alemanas impulsarán la capacidad de Alemania en las misiones de paz, tomando en cuenta el desarrollo de tales reformas hasta el momento, su reciente participación en el contexto multilateral en casos específicos y las oportunidades reales de acuerdo con su estructura de gastos en defensa. Pero antes cabe hacer mención del desarrollo y vinculación de la República Federal con otros países en el marco de instituciones multilaterales y regionales para comprender las causas de las decisiones domésticas actuales y su impacto en la

⁷³ Ronald D. Asmus, *Germany's Contribution to Peacekeeping Issues and Outlook*, Rand National Defense Research Institute, Santa Monica, California, 1995, p. 19.

política de seguridad exterior

2.2.2. Posición ante la Organización de las Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) significó un equilibrio bipolar y un factor de seguridad ante la amenaza nuclear; también obligó a establecer nuevas relaciones entre las naciones, asumiendo responsabilidades compatibles entre aspiraciones democráticas y potencialidades productivas para el desarrollo. En ese contexto, la ONU no sólo reguló las relaciones políticas entre los países del orbe; también fue un motor importante en los procesos de intercambio económico, no obstante que su actuación estuvo fuertemente ligada al perfil político-ideológico de Estados Unidos, cuya línea de interés impuesta a la ONU giraba en torno a construir, desde ella, una trinchera anticomunista que detuviera el inexorable avance del bloque socialista.

Frente a tal poderío en la Conferencia de Bretton Woods (1944) no fue difícil para Estados Unidos recibir el respaldo de las potencias capitalistas "para crear instituciones económicas internacionales para la paz, salvaguardar la democracia en el mundo y establecer un sistema de seguridad permanente"⁷⁴, por lo que el origen de las Naciones Unidas responde al proyecto de Franklin D. Roosevelt de crear una organización internacional que regulara las relaciones entre las naciones en periodo de paz y que evitara conflagraciones futuras.

Paralelamente se dio origen a agencias especializadas que se coordinarían con las Naciones Unidas tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con el fin de reconstruir el sistema internacional de intercambios y pagos y facilitar recursos crediticios para la reconstrucción. Un esfuerzo de China, Estados Unidos y Reino Unido, pero no de la Unión Soviética, que reflejó así su postura antagónica, punto de partida de la Guerra Fría. Por igual, para normativizar la supresión de las barreras arancelarias y dar paso al libre intercambio, se crea en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), marco de negociaciones multilaterales para reducir y eliminar barreras comerciales⁷⁵.

⁷⁴ Kunz, Diane. *Butter and Guns, America's Cold War Economic Diplomacy*. New Haven, USA, 1997, p. 10

⁷⁵ Tamames, Ramón, *Estructura económica internacional*, Ed. Alianza, México, 1994, p. 58

Desde 1945, año en que se crea la Organización de las Naciones Unidas, más de 100 conflictos mayores en el mundo hacen manifiesta una crisis en su potencialidad para la resolución de los conflictos mundiales. Un dato confirmado da cuenta de: 279 vetos que emitió el Consejo de Seguridad hasta 1990, lo cual indica las profundas diferencias entre la Unión Soviética y Estados Unidos.⁷⁶ Dicha situación ha favorecido la posición de analistas para concebir a este órgano como un ente paralizado, burocrático e ineficiente.

La República Federal de Alemania se integró a la ONU como miembro de pleno derecho desde 1973 y esta membresía ha sido desde entonces uno de los pilares de su política exterior. En este foro, Alemania ha promovido numerosas iniciativas en favor de los derechos humanos, el desarme y el control de armamentos; además, es el tercer mayor contribuyente al presupuesto de la Organización y desde 1996 es uno de sus Estados sede, al albergar cuatro de sus organismos en Bonn.⁷⁷

Desde el punto de vista alemán, la tarea principal de la organización debe consistir precisamente en evitar conflictos, no sólo entre Estados, sino también los de carácter interno, tales como guerras civiles, conflictos étnicos o problemas ambientales. También considera que la estructura y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad deben revisarse, a fin de que cumpla eficientemente con sus responsabilidades de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Para la consecución de esos objetivos, el gobierno alemán considera como una de sus prioridades el ingreso de Alemania al Consejo de Seguridad como miembro permanente y para promoverlo lleva a cabo una intensa campaña internacional; sin embargo, la dificultad que ha representado hasta ahora la reforma de este órgano constitucional ha impedido que sean alcanzadas sus aspiraciones.⁷⁸

Otra situación de gran importancia para Alemania es la transformación de la Unión Europea en un factor político de primer orden en las Naciones Unidas. El ejemplo más claro de esto es la situación de que no solamente los estados que desean ingresar en la UE, sino también una serie de países —entre ellos los estados sucesores de la ex Unión Soviética— orientan su voto en forma creciente al de la Unión Europea. Sobre todo, la UE es actualmente el principal socio negociador de los más de 130 países del

⁷⁶ Jorge Montaña, *El Nuevo espíritu de la ONU en los cambios mundiales*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.279.

⁷⁷ Gunter Pleuger "25 años de Alemania en las Naciones Unidas" en *Deutschland, Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias*, Traduc. Jorge Estay, Claudio Blasco, Societats-Verlag, N° 4, Alemania, Agosto 1996, p.15.

⁷⁸ "Que esta demanda todavía no sea realidad no se debe a que los estados no acepten esas líneas básicas para la necesaria reforma del Consejo, sino a temas políticos y problemas de *status* que inevitablemente están relacionados con esa reforma" Ver Gunter Pleuger, *op cit* p:14.

tercer mundo agrupados en los No Alineados y el Grupo 77 que conforman la mayoría en las Naciones Unidas.⁷⁹

Alemania apoya activamente al grupo de expertos que ha reunido la ONU para estudiar las causas y efectos del tráfico ilícito de armas ligeras. Junto con otros estados, Alemania presentó numerosas resoluciones sobre este problema. La última fue en octubre de 1999, en donde promovía la convocatoria para una conferencia internacional. Con este evento, Alemania aspira al desarrollo de medidas operativas y prácticas, y a la proliferación de instrumentos internacionales que puedan contribuir a solucionar el problema global de las armas ligeras.

Misiones de la ONU en las que ha participado Alemania:

Misiones	País	Año
UNEF II	Israel-Egipto	1974
UNIFIL	Líbano	1978
UNAVEM I	Angola	1989
UNTAG	Namibia	1988-90
ONUCA	América Central	1988-92
ONUSAL	El Salvador	1990
UNSCOM	Irak	1991-hoy
MINURSO	Sahara occidental	1991-96
UNAMIC	Camboya	1991-92
UNOSOM I	Somalia	1992-93
UNTAC	Camboya	1992-93
UNPF	Ex Yugoslavia	1992-95
UNPROFOR	Ex Yugoslavia	1992-95
UNOSOM II	Somalia	1993-94
UNOMIG	Georgia	1994-hoy
UAMIR	Ruanda	1994-95
UNAVEM III	Angola	1995-97
UNIKOM	Irak-Kuwait	1995-hoy
IFOR	Ex Yugoslavia	1995-96
UNMIBH/PTF	Ex Yugoslavia	1995-hoy
UNOMIL	Libia	1994-97
SFOR*	Ex Yugoslavia	1996-1999
MINUGUA	Guatemala	1997
UNMOT	Tayikistán	1997
KFOR	Ex Yugoslavia	1999-hoy

Fuente: Revista Deutschland, N°4, Ago 1998, p 15

No obstante lo anterior, Alemania es uno de los más importantes productores de armamento convencional a nivel mundial. Esta situación ha puesto en conflicto al gobierno en turno, debido a que uno de los partidos de la coalición gubernamental, la Alianza 90/Los Verdes, es un partido pacifista. Recientemente, surgió una gran controversia en el gobierno y la opinión pública por una eventual venta de tanques de guerra a Turquía, un país que según afirman diversas ONGs alemanas, viola los derechos humanos de sus ciudadanos. Esta situación ha causado nuevamente incomodidad a los miembros ecologistas del Gobierno Federal.

⁷⁹ Ibid., p 15

2.2.3. Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Lo que pueda decirse sobre la evolución de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en sus más 50 años de historia, puede resumirse como el replanteamiento total de la geoestrategia y de las doctrinas, de los sistemas y de las instituciones de defensa y, con él, el escenario en el que nos encontramos hoy.. Es pues el escenario de la preeminencia de la OTAN, hecho histórico indiscutible y de gran importancia.

La partición de la hegemonía mundial tuvo sus efectos en materia de seguridad ya que Estados Unidos y la entonces Unión Soviética crearon dos organizaciones de seguridad colectiva destinadas a conformar sus propios soportes multinacionales. En el caso del bloque occidental, los países se agruparían alrededor de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949), con Estados Unidos al mando y, en el caso del bloque socialista, la consolidación del Pacto de Varsovia (1955). En ambos casos, el campo de acción se reducía al espacio europeo y su principal preocupación real era la primacía de uno sobre el otro.⁸⁰

En septiembre de 1951, Grecia y Turquía fueron invitadas a suscribir el Tratado y se adhirieron formalmente en febrero de 1952. En octubre de 1954, se exhortó a la República Federal de Alemania a ingresar a la alianza, tras la firma de los acuerdos de París, convirtiéndose en miembro formal en mayo de 1955. El Protocolo de adhesión de España fue firmado el 10 de diciembre de 1981 y adquirió el estatus de miembro de la alianza en mayo de 1982, después de la ratificación de los países miembros.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es el marco político de una alianza internacional diseñada para coordinar las fuerzas armadas de sus miembros y prevenir una posible agresión, principalmente soviética, en contra de Europa occidental, bajo la forma de invasión militar, intensificación de los conflictos fronterizos o internos apoyados por la URSS. Asimismo, proporciona un marco de cooperación y consultas permanentes en los campos político, económico y militar.⁸¹

En el campo de la cooperación, se comprometen a eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y a estimular la cooperación económica entre ellos. Cabe resaltar que en el campo militar, mientras que Estados Unidos se

⁸⁰ Eric Hobsbawm: *Historia del siglo XX*. Ed. Crítica, Barcelona, 1995.

⁸¹ Documento Básico del Consejo de Asociación Euroatlántica. 30 de mayo de 1996.

comprometía a proteger a sus aliados europeos, a su vez, éstos aceptaron proporcionar las tropas y facilidades necesarias para el establecimiento de bases militares estadounidenses en sus territorios nacionales.

Es decir que los países miembros jerarquizaron, en su elección a pertenecer a la OTAN, la garantía de protección por parte de Estados Unidos a cambio de su apoyo para la estrategia hegemónica de estos.

Teniendo en cuenta que la OTAN es una organización de legítima defensa y asistencia mutua en caso de agresión, en donde la cooperación de los miembros para la consecución de los fines que ésta persigue se produce de dos modos principales: la asistencia en caso de ataque armado, y la celebración de consultas en materia política. La política de defensa de la OTAN, se ha centrado en el concepto de disuasión, teniendo como componentes fundamentales el armamento nuclear y las fuerzas convencionales. En el marco de la Guerra Fría, la capacidad de disuasión de la Alianza Atlántica dependía de la superioridad nuclear estratégica de Estados Unidos debido a que las fuerzas convencionales de la OTAN eran inferiores frente a la amenaza política y militar soviética.

En este sentido, el Artículo 5 contiene la esencia del Tratado Atlántico y la base de su política de seguridad y defensa, al tiempo que señala que: "los países signatarios convienen que un ataque armado contra uno o varios de ellos, en Europa o América del Norte, será considerado como un ataque contra todos y, en consecuencia, cada miembro asistirá al país o países atacados".⁸²

Por otra parte, el Artículo 6 especifica la zona en la que se aplicará la asistencia militar, restringiéndola a los territorios de las partes en Europa Occidental o en América del Norte, considerando que los conflictos desarrollados en otros espacios estarían "fuera de zona". Sin embargo, señala que la paz y seguridad de la zona del Atlántico Norte puede verse afectada por acontecimientos en cualquier parte del mundo, por lo que en consecuencia, el Consejo de la Alianza deberá considerar la situación internacional en su conjunto. Bajo esta perspectiva, la aplicación de la asistencia militar cubre las siguientes posibilidades:⁸³

⁸² Ibidem

⁸³ Ibidem

- 1) Contra el territorio de una de las partes en Europa o América del Norte
- 2) Contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las partes en Europa.
- 3) Contra las islas colocadas, bajo la jurisdicción de una de las partes o en la región del Atlántico Norte, del Trópico de Cáncer o contra navíos o aeronaves de una de las partes en la misma región.
- 4) Asistencia en caso de ataque ya sea convencional o nuclear contra cualquiera de las partes.
- 5) Política de diálogo basada en una adecuada estrategia militar.

"El Tratado estableció que, a partir de 1959, las partes podrían proponer reformas al texto, particularmente, las relacionadas a hacer más efectivo el mantenimiento de la paz y la seguridad en la zona"⁸⁴. Asimismo, permite que a los veinte años de suscribir el Tratado (es decir, en 1969) cualquiera de las partes podría poner fin a su membresía, un año después de anunciar su decisión de retirarse. Hasta la fecha, ninguna de las naciones firmantes ha denunciado el Tratado. Huelga decir que esto demuestra que la racionalidad geopolítica mantiene tendencias claras de enfrentamiento en las que este tipo de alianzas, aún después del conflicto bipolar se conservan y, más aún, se profundizan.

Es evidente que la OTAN contribuyó a la consolidación del status-quo en Europa. Durante cuarenta años no realizó intervenciones abiertas en conflictos internos dentro del bloque socialista ni permitió la continuación de la política expansionista de la URSS que se había manifestado con más fuerza en los años que siguieron a la derrota del Eje.

Durante la década de los sesenta, los problemas más serios que enfrentó la OTAN fueron de índole interno, principalmente por las divergencias del gobierno del General De Gaulle con los Estados Unidos y Reino Unido que culminaron con el abandono de Francia de los organismos militares de la OTAN

Así durante la guerra fría la seguridad europea se consideraba garantizada por el compromiso transatlántico, encabezado por Estados Unidos. Con la caída del bloque socialista, la reunificación alemana, la inserción de la Europa Central y Oriental a las economías de mercado y su aspiración de integrarse a Occidente, la ampliación de la

Unión Europea (UE), y sobre todo las tendencias neoaislacionistas en los Estados Unidos; se refuerza la intención europea de dotarse de una arquitectura de seguridad que garantice la estabilidad e integridad de la región, bajo un liderazgo e identidad propiamente europea

A partir del segundo semestre de 1995, la OTAN ha realizado encuentros a los más altos niveles presionada, en gran medida por los cambios cualitativos de las diferentes posiciones y puntos de vista por parte de sus miembros sobre el futuro de la OTAN dentro de la nueva dimensión y concepto de seguridad colectiva europea.

De particular importancia resulta la Reunión del Consejo de Ministros del Tratado del Atlántico Norte (CAN), realizada los días 3 y 4 de junio de 1996 en Berlín, donde se destacaron los siguientes puntos ⁸⁵

- Por primera vez, el Consejo Ministerial de la OTAN se reunió en Berlín
- Estuvo presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Klaus Kinkel

Paralelamente se llevó a cabo una reunión del Grupo de Contacto para Bosnia, así como un encuentro entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN y el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Primakov, en el marco de la denominada relación "16+1".

Los compromisos adquiridos en la Reunión de Berlín marcaron el principio de una nueva etapa para la OTAN. Ello, en la medida en que se sentaron las bases para la creación de una Identidad de Seguridad y Defensa Europea al interior de la Alianza Atlántica, reflejada mediante: ⁸⁶

- La adopción de Fuerzas Combinadas de Tareas Conjuntas (CJTE), cuyo objetivo es permitir a la UEO, en coordinación con la OTAN asumir nuevas tareas de una manera más eficiente, en particular el manejo de crisis. El principal objetivo de las CJTE es proporcionar elementos tales como cuarteles generales, satélites y equipos militares estadounidense asignados a la OTAN que permitan llevar a cabo misiones fuera de área, aún cuando participe Estados Unidos. En este sentido, la estrategia de asignación de recursos de la

⁸⁵ Javier Felipe Basulto Poot "Hacia una política de defensa de la Unión Europea", en Revista Mexicana de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Nueva Época, N° 59, febrero, 2000, pp 92-93

⁸⁶ Ibidem

OTAN para las misiones de la UEO representan una oportunidad para que, de manera indirecta, la Alianza Atlántica intervenga y colabore con países no miembros.

- La creación del Grupo de Coordinación Política (PCG), de alto nivel y el primero en su tipo, encargado de ejercer el control político sobre operaciones que no sean de defensa, es decir, en misiones de mantenimiento de paz o intervenciones en crisis fuera de área.
- La Creación del Comité de Planeación en Materia de Defensa (DPC), que se reunió por primera vez a mediados de junio a nivel de Ministros de Defensa con la participación de Francia, después del largo período en que se mantuvo alejada del campo militar de la Alianza, desde 1996.
- La OTAN es parte integrante de un nuevo sistema europeo de seguridad, en el cual también la Unión Europea participa, y que ha reemplazado el clásico y peligroso sistema europeo basado en el equilibrio de las potencias. La OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO) y la Unión Europea con su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) están al servicio de esta integración de los países democráticos europeos.

Cabe destacar la importancia de los Estados Unidos en la Alianza Atlántica, dada su supremacía técnica militar y de sus fuerzas armadas, en comparación a la de cualquier país europeo. La actual apertura de la OTAN hacia Europa central y oriental, la integración de Polonia, de la República Checa y de Hungría en mayo de 1999 tiene por objetivo extender la estabilidad que impera en el marco de la alianza. Que Alemania está rodeada de amigos también debe reflejarse en el marco institucional de su política de seguridad.

Decir que Alemania ya no quiere estar en la línea de conflicto es un postulado insuficiente, se trata más bien de ampliar la zona de estabilidad de la democracia y consolidar los regímenes democráticos que se establecieron en Europa oriental y central a comienzos de esta década, y que tienen el fuerte deseo de ingresar en las instituciones occidentales.

La ampliación de la OTAN representa un asunto de gran preocupación para Alemania. La integración de los Estados de Europa oriental y central significa una clara delimitación ante aquellos países que no pueden ingresar o que difícilmente podrán

ingresar en la OTAN. Todas las fuerzas políticas alemanas coinciden en que las consecuencias de esa delimitación deben ser aminoradas.

Sin embargo, la intervención en Kosovo ha cambiado conceptualmente el lugar de Alemania en la OTAN por el gran significado que tiene para este país la participación del Ejército Federal en el conflicto armado, así como en la fase de ocupación y reconstrucción regional. De igual forma, y pese al riesgo que ha representado para la coalición rojiverde, ésta apoya las acciones en Yugoslavia.

Como consecuencia de las medidas de ahorro interno implementadas por el actual gobierno se prevé la disminución de las aportaciones alemanas a este Organismo. En este sentido, se puede entender el debate suscitado en el marco de la 37ª Asamblea de Comandantes del Ejército Federal alemán, celebrada en diciembre de 1999, la cual se centró en el escepticismo estadounidense al plan de ahorro implementado por el gobierno alemán, considerando necesario aumentar las contribuciones germanas a los presupuestos de desarrollo tecnológico. Por su parte, el Ministro de Defensa alemán, Rudolf Scharping, cree en la necesidad de que entre los miembros de la Alianza se dé una mejor repartición de las contribuciones y de los procesos de trabajo y producción de armamentos.

"El nacimiento de la política común de seguridad y defensa viene marcado, cabe reconocer, por una realidad expresada en la declaración de Colonia: la Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus miembros. La UE debe tener capacidad de acción autónoma a fin de responder a crisis internacionales sin perjuicio de la actuación de la OTAN"⁶⁷

En conclusión, Alemania diseña y ejecuta su política militar fundamentalmente con base en la alianza y no de manera puramente nacional. Ello ha permitido entablar una relación de confianza y entendimiento con sus vecinos de Europa occidental, extendiendo la cooperación a un gran número de asuntos. Alemania ha prestado poca atención a ciertos elementos esenciales de su propia capacidad militar tales como autoridades de comando y fuerzas nacionales. En su lugar, Alemania ha preferido limitar su capacidad de acción unilateral mediante la utilización de los equipos de la OTAN, el despliegue de la fuerza militar colectiva, y las fuerzas aliadas destinadas a cumplir funciones militares vitales.

⁶⁷ Ibid, p.93

Desde la Cumbre de Roma en 1991 Alemania buscó mantener e incluso estrechar la integración del *Bundeswehr* a las estructuras militares de la OTAN. Con tal propósito ha formado cuerpos multilaterales diversos.⁸⁸ En 1995, inmediatamente después del retiro de las tropas soviéticas del Este de Alemania, el gobierno reasignó parte del *Bundeswehr* que estaba estacionado en la región a unirse a la OTAN.

2.2.4 Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea

La OSCE, integrada por un total de 54 Estados (todos los países europeos, los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética, así como los Estados Unidos de América y Canadá), es el único foro de cooperación paneuropea. Entre los principales documentos de la OSCE figuran el Acta final de Helsinki (1975) y la Carta de París para una nueva Europa, firmada en 1990, por medio de la cual la OSCE entró en una nueva etapa una vez zanjada la confrontación Este-Oeste.

Los Estados participantes en la OSCE propugnan el respeto irrestricto de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho, la libertad económica, la justicia social y la unidad de Europa. Con ello se han comprometido a observar unos elevados valores comunes en sus relaciones entre sí y con sus ciudadanos.

La OSCE, que hasta antes de 1995 se denominó Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) por su contenido teórico más que práctico, se ha convertido en una organización activa y operativa, que asume funciones políticas concretas. Estas funciones se centran en el enfoque amplio de la seguridad incluyendo el control de armamentos, diplomacia preventiva, medidas de seguridad y establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones y seguridad económica y medioambiental.⁸⁹ En diversos Estados han comenzado a operar misiones de la OSCE para la prevención de conflictos y asesoramiento a largo plazo

⁸⁸ Originariamente el "eurocuerpo" fue de factura franco-alemana, luego se agregaron España y Luxemburgo. El cuerpo tiene comando rotativo, su Estado Mayor es multinacional y tiene sede en Estrasburgo. Para algunos es un embrión de un eventual comando de la UE y las primeras maniobras, "Pegaso", tuvieron lugar en noviembre de 1994.

⁸⁹ La OSCE está integrada por 55 Estados, es la principal organización encargada de la alerta temprana, la prevención de conflictos, el manejo de crisis y la rehabilitación post-conflicto de Europa, véase Martha Bárcena Coqui, "La reconceptualización de la seguridad, el debate contemporáneo", en Revista Mexicana de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Nueva Época, N° 59, febrero, 2000, pp. 28.

Aparte de su participación financiera, la República Federal de Alemania viene respaldando estas misiones desde un principio mediante la asignación de especialistas. En el pasado las posibilidades de la OSCE con relación al arreglo pacífico de controversias sólo se aprovechaban de manera insuficiente. Es necesario destacar en particular el Convenio sobre procedimientos de arbitraje y conciliación en el seno de la OSCE, surgido de una iniciativa franco-alemana, que fue suscrito en Estocolmo por 29 Estados participantes y entró en vigor el 5 de diciembre de 1994.

Para la República Federal de Alemania reviste gran importancia que la OSCE haya establecido obligaciones de amplio alcance en el ámbito de los derechos humanos, que si bien no tienen efectos jurídicos sí tienen enorme incidencia política, dado que fueron consensuadas por todos los Estados participantes. A fin de garantizar un control continuo del respeto a los principios fijados por la OSCE en materia de derechos humanos se celebran periódicamente reuniones de seguimiento de su implantación, con ocasión de las cuales la situación de los derechos humanos en los Estados participantes se examina crítica y públicamente.

Por lo que se refiere a las oportunidades políticas que la OSCE brinda a Alemania, esta organización mantiene una particular importancia como el mecanismo privilegiado de relación entre la UE y Rusia. El papel de Rusia no puede de forma alguna ser minimizado en la construcción de la nueva política de defensa comunitaria, lo que explica que los miembros de la UE, en particular los países neutrales, hayan tratado de fortalecer a la OSCE como el mecanismo de cooperación política en seguridad.⁹⁰ Sin embargo, las tensiones entre Rusia y los países occidentales existen hasta hoy, y la ampliación de la OTAN ha sido una de las principales razones. En la Asamblea Parlamentaria de la OTAN se ha dado un pequeño paso para recomponer el efecto que la intervención de la Alianza en Kosovo tuvo en las relaciones con Rusia.

En la cumbre de Lisboa (1996) se acogió con satisfacción el mandato de adaptación del Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) a las cambiantes condiciones de seguridad en Europa y se aprobó la Declaración de Lisboa sobre un modelo común y global de seguridad para Europa en el siglo XXI, que contiene las líneas directrices para el aporte de la OSCE a la construcción de la futura arquitectura de seguridad en Europa.

⁹⁰ Javier Felipe Basulto Poot, *op.cit.* p.94

En la reunión celebrada en Estambul en noviembre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de esta organización adoptaron la Carta de Seguridad Europea que se refiere a la amplia membresía, el gran número de operaciones de campo y la larga historia en la codificación de normas por parte de la OSCE. En esta Carta se reafirman las dimensiones político-militares de la seguridad, así como las económicas y medioambientales.⁹¹

Las relaciones entre la OTAN, la UEO, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la OSCE no se basan en un orden jerárquico ni en una competencia mutua, sino en la complementariedad y cooperación en pie de igualdad entre todas las instituciones. La OSCE sigue siendo el techo bajo el cual las partes tratan de acordar reglas uniformes para el arreglo pacífico de controversias, normas para imponer la vigencia de los derechos humanos y los derechos de las minorías y dispositivos de cooperación entre Estados socios dotados de los mismos derechos.

A partir de entonces, Alemania ha seguido trabajando para concretar una OSCE más fuerte. Junto con Francia, ha impulsado el desarrollo de los mecanismos de conciliación y arbitraje de la OSCE, establecidos en 1992. Asimismo, luchó por la creación de un cuerpo permanente, como el de la OTAN y la propia UE, dedicado a la prevención de conflictos y al manejo de crisis, el cual fue aprobado en la Reunión de Ministros de Exteriores que tuvo verificativo en Roma, en diciembre de 1993.⁹² Un año después, en la Cumbre de la OSCE en Budapest, Alemania participó en la definición del Código de Conducta en aspectos de seguridad político-militares, y también en esa ocasión propuso junto con Países Bajos que los poderes de la Presidencia y de la Secretaría General fueran reforzadas y también que la OSCE pudiera remitir asuntos y hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en virtud de que los esfuerzos de esta última en la solución de conflictos han sido insuficientes, aun sin el consentimiento de los estados directamente involucrados, aunque estas recomendaciones no fueron aprobadas de inmediato.⁹³

Dado que el Gobierno Federal considera que el fortalecimiento de la OSCE sería favorable para la seguridad en Europa, Alemania participa activamente en todas las áreas del organismo y contribuye fuertemente con recursos financieros y humanos. En este sentido, del actual presupuesto de la Organización, la República Federal

⁹¹ Martha Bárcena Coqui, *op. cit.* p 26. También se puede consultar el texto de la Carta en <http://www.osce.org>

⁹² Documento *Carpeta Informativa Sobre la República Federal de Alemania*. Secretaría de Relaciones Exteriores, DGE, mayo de 2000. Versión Estenográfica

⁹³ Warren Christopher *op. cit.* p 28

aporta el 9%, siendo el país miembro que contribuye con la cuota más alta. Paralelamente, desde 1996 Alemania ha hecho contribuciones adicionales ante eventualidades surgidas, como la guerra en Bosnia.

Otro ejemplo de participación germana en la OSCE fue en Albania durante la primavera de 1997, en la que desde el principio Alemania abogó en favor de que la OSCE fuera la encargada de coordinar la ayuda occidental; por su parte, la UEO se limitó a apoyar las acciones emprendidas por la OSCE en esas zonas.⁸⁴

Se puede decir que en todas las misiones de largo plazo de la OSCE participan colaboradores alemanes y en ocasiones ocupando altos cargos. Muestra de ello son las tres misiones que se han desarrollado bajo la dirección alemana: Kazajistán, Estonia y Belarús. Además, un alemán funge actualmente como Subdirector de las misiones de la OSCE en Bosnia y Croacia. En Kosovo, el gobierno alemán participó con 200 colaboradores en la comisión de verificación, uno de los contingentes más importantes de la misión.

Asimismo, en el seno de la Organización, Alemania ha dado un gran impulso al debate sobre alternativas de modelos de seguridad que permitan a la OSCE mejorar su capacidad para asumir compromisos y ha insistido también en la creación de un encargado de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación.

El actual Gobierno Federal, en su Acuerdo de Coalición, calificó a la OSCE como "insustituible", por ser "la única organización de seguridad paneuropea" y expresó que tomaría iniciativas para fortalecer su base legal e imponer la conciliación pacífica y obligatoria de los conflictos internos. Agregó que trabajaría para mejorar su capacidad de actuar en el ámbito de la prevención de crisis.

Ciertamente, la OSCE es un foro apropiado para la negociación de acuerdos sobre desarme; asimismo, ha ofrecido la estructura institucional más promisoría para la prevención, discusión y solución de conflictos regionales. Además, cabe aclarar que su bajo grado de institucionalización le ha permitido obtener grandes logros a un bajo costo.

Por su parte, la OSCE le ha permitido a Alemania y al resto de sus miembros un gran acercamiento e influencia sobre los países de la ex Unión Soviética. En este marco,

⁸⁴ Véase supra, nota 86

los países miembros se han comprometido a una serie de principios y reglas concernientes a las relaciones entre estados y para con sus propios ciudadanos.⁹⁵

2.2.5 Unión Europea Occidental (UEO)

La Unión Europea Occidental (UEO) es una organización internacional de defensa colectiva al amparo del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. La organización actual es la heredera de la antigua Unión Occidental, establecida por Francia, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo mediante el Tratado sobre Cooperación Económica, Social y Cultural y Autodefensa Colectiva, conocido como el Tratado de Bruselas establecido en marzo de 1948, y que aspiraba a reconstruir e integrar la Europa de la posguerra bajo un enfoque que abarcara todos los elementos esenciales de su seguridad.

La UEO reúne a 28 países: de éstos, diez son Estados miembros y signatarios también de los Tratados de la Unión Europea y del Atlántico Norte. Los cinco países restantes de la Unión Europea tienen *status* de observador (Dinamarca, Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia). También son socios, los miembros europeos de la OTAN que no forman parte de la UE y los países de Europa oriental y Central que han celebrado acuerdos europeos con la UE.⁹⁶

Es la única organización de defensa europea, en los años cincuenta la OTAN virtualmente la "anestesió" y recién en 1984 comenzó a revivir, cuando se levantaron las restricciones que tenía Alemania Federal para la fabricación de armamentos. En el Tratado de Maastricht la UEO asume un nuevo papel, bajo el impulso franco-alemán, y ella pasa a ser parte integrante de la Unión Europea.

La reactivación política se tradujo en una mayor dinámica de reuniones y actividades dentro del Consejo de la UEO, tanto en las reuniones semestrales conjuntas de los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa, como en la labor permanente de sus embajadores y grupos de trabajo. Sin embargo, a nivel operativo, el bajo perfil de la participación europea en las crisis del Golfo (1988 y 1990-1991) y de los Balcanes (1991) evidenció la necesidad de contar con instrumentos militares si se deseaba potenciar una identidad europea de seguridad y defensa a la altura de un actor

⁹⁵ Warren Christopher. Op cit p 269

⁹⁶ Comisión Europea. *Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman 1950-2000*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, enero de 2000, p 30

internacional como el que se trataba de definir en la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política de 1990 para la revisión de los tratados comunitarios.

En junio de 1997, el Tratado de Amsterdam revisó los planteamientos anteriores y supuso un ligero avance en materia de integración de la UEO en la Unión Europea. Como medida preparatoria se desea una intensificación de las relaciones entre la UE y la UEO. Además, este tratado crea la figura de "Sr. PESC", un alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

Dos años después, en junio de 1999 los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea reunidos en Colonia designaron al español Javier Solana como el primer Sr. PESC. Asimismo confirmaron la posibilidad de que la UEO se integre en la Unión Europea como fórmula idónea para dotar a Europa de un órgano de seguridad y defensa eficaz

Una aspiración que dio un importante paso para su materialización el 25 de noviembre de 1999 cuando Javier Solana, tomó posesión del cargo de secretario general de la UEO en sustitución del portugués José Pires Cutileiro. Con ello, el representante de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea puede ya disponer de los medios y estructuras de una organización militar para llevar a cabo sus objetivos.

Sin embargo, después de más de medio siglo de existencia, la Unión Europea Occidental cede sus competencias de seguridad a la UE pero conserva su Estado Mayor, que ejercerá hasta que se cree uno propio en la UE.⁹⁷

El 13 de noviembre de 2000 se llevó a cabo en Marsella, Francia, la reunión del Consejo de la UEO, que marcó el fin de una época para la UEO, no como institución sino como organización operacional. La UEO continuará existiendo desde el punto de vista institucional como garante del artículo V del Tratado modificado de Bruselas, es decir el artículo sobre la asistencia mutua automática en caso de agresión. Después de una breve reunión entre los diez Estados miembros de pleno derecho (Francia, Alemania, Italia, Reino, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, España, Portugal y Grecia), el Consejo de la UEO tomó una serie de decisiones concretas de naturaleza institucional para preparar el cambio que, a más tardar el 1º de julio de 2001, significará la puesta en marcha de una estructura ligera o residual de la UEO. Dicha estructura estará encargada de la aplicación del citado artículo V, del apoyo a las

⁹⁷ Asunción Serena "La Unión Europea Occidental cede su protagonismo a la UE", en *El Mundo (en español)*, Europa, publicado en internet. <http://www.El-mundo.es/2000/11/14/europa/14N0053.html> Martes, 14 de noviembre de 2000

actividades del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO) y de la Organización de Armamento de Europa Occidental (OAE), así como de las relaciones con la asamblea parlamentaria de la UEO⁹⁸

Durante su intervención ante el Consejo de la UE, el Secretario General de esta organización y del Consejo de la UEO, Javier Solana, subrayó "la cultura abierta de cooperación práctica" que se ha desarrollado con la OTAN. Informó que el Estado Mayor militar y el Comité militar de la UEO deberán transmitir su conocimiento al futuro Estado Mayor militar de la UE. El Secretario Solana mencionó que la posibilidad para los 28 países que forman parte de la actual UEO de participar en las operaciones militares será una norma y citó como ejemplo la misión de policía de la UEO en Albania y la operación de desmantelamiento de minas en Croacia⁹⁹

Los Quince asumen así las funciones ejercidas hasta ahora por la UEO, como las actividades del centro de Satélites de Torrejón de Ardoz, el diálogo político sobre los temas de Seguridad y Defensa y los trabajos del Instituto de Estudios de Seguridad de París. Sin embargo, por razones presupuestarias, la transformación del centro y del instituto en agencias de la UE no podrá tener lugar sino hasta finales de 2001.

Si la relación que la UEO mantenía con la OTAN hasta el día de hoy era de delegación, la nueva organización piensa actuar con transparencia, pero sin someter su actuación a la decisión de la Alianza Atlántica. Durante los últimos diez años de existencia de la UEO se crearon las condiciones necesarias que condujeron a la UE a asumir mayores compromisos en materia de seguridad y de defensa. Por ejemplo, la idea de las llamadas misiones Petersberg, inscritas en el Tratado de Amsterdam, fueron instauradas por un Consejo de la UEO en 1992 en la ciudad de Petersberg, cerca de Bonn.

Finalmente, huelga decir que las cuestiones relacionadas con equipamiento son de la mayor importancia, que no se pueden abordar con realismo si no partimos del grave retraso tecnológico de Europa, en relación con los Estados Unidos, retraso que incide contundentemente en la industria de defensa y en la política de adquisiciones. Hay que avanzar en el diseño y realización de programas conjuntos de varios países, hay que crear instituciones o ampliar las existentes, como la Organización Común de Cooperación de Armamento (OCCAR), pero teniendo siempre en cuenta los intereses

⁹⁸ Delegamex Unión Europea. Documento interno. Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General para Europa, 14 de noviembre de 2000.

⁹⁹ Ibidem

de cada uno de los países, sin condenar a ninguno a convertirse en mero comprador de lo que otros producen. Pero ante todo y en definitiva, hay que afrontar el problema presupuestario. Pensemos que, en su conjunto, los países de la UEO dedican a adquisición de equipamiento sólo 40% de lo que invierten los Estados Unidos.

3. La transformación de la política de seguridad alemana

3.1 La reestructuración de las Fuerzas Armadas

En la actualidad, el escenario militar en Europa Occidental evoluciona de acuerdo con aquellas variables relacionadas con el presupuesto, la estructura militar, el grado de modernización y el personal de cada país. Los cambios seguidos en las fuerzas militares de diferentes países de Europa Central obedecen a una serie de influencias que comprenden la tradición o principios militares, los compromisos adquiridos con sus aliados y la política interna, además de sus condiciones económicas particulares. En este marco, en ciertos aspectos se observan algunas inconsistencias entre el discurso y la práctica. Especialmente en cuanto a la estructura de las misiones y fuerzas respectivas con los planes desarrollados y los recursos disponibles.

En Alemania, no ha habido un cambio radical en los parámetros de política exterior desde la reunificación. Los factores esenciales para su delimitación son los mismos: la posición geográfica, el interés nacional, los valores e inevitablemente, la historia. Sin embargo, ello no quiere decir que no dependa del sistema internacional y actúe en consecuencia con las nuevas condiciones geopolíticas. De hecho, su responsabilidad, como ya se ha descrito en el capítulo anterior, ha aumentado en relación con los asuntos europeos y en especial hacia el Este. En este sentido, la política de seguridad exterior de Alemania se centra en la estrecha relación con París y Washington, en la cooperación con los países vecinos, así como una mejor relación con Moscú¹⁰⁰

No obstante los esfuerzos políticos; se hace necesario constatar su viabilidad y eficiencia en la práctica. El sistema multipolar exige consolidar la unión política en Europa para poder cumplir con los intereses regionales. La lucha por el poder económico puede penetrar otros niveles de competencia entre los que destaca la militar¹⁰¹. La guerra en Kosovo confirmó la necesidad de perfeccionar ciertos aspectos de la política de seguridad y de defensa común europea como un instrumento efectivo de operación y decisión.

En el presente capítulo se pretende demostrar que los avances en la construcción de la identidad de defensa y seguridad europea han sido en primera instancia, a nivel político. Se abordan por un lado, las dificultades financieras; y por otro, las

¹⁰⁰ John Saxe Fernández advierte que "mientras las relaciones sigan siendo cordiales, interesa tanto a Japón como a Alemania que los costos de la protección en cuestión de vías marítimas internacionales para el acceso a las materias primas cruciales para la base industrial recaigan de una manera desproporcionada en Estados Unidos". En John Saxe Fernández, *Globalización crítica a un paradigma* Plaza & Janés Editores, México, 1999, p 134

eventualidades prácticas e incluso jurídicas que ponen en entredicho la evolución de la propia política de seguridad alemana. Por último, al revisar la política de seguridad europea en situaciones de conflicto internacional y en especial en la crisis de Kosovo, se advertirá, si acaso no se había notado, que la contribución de Europa en este conflicto bajo los auspicios de la OTAN, esconde su propio asombro ante el resquebrajamiento del "sueño europeo"¹⁰². Las iniciativas de la "superpotencia europea" en torno a la política de intervención en situaciones de crisis contrasta con los fundamentos del poderío civil alemán como su punta de lanza.

En este escenario, Alemania ha defendido la prevención de los conflictos como la prioridad de su política por encima de la respuesta militar. En la práctica, el uso de la fuerza como último recurso en este tipo de situaciones es inevitable. Al analizar el desenvolvimiento de la RFA en las operaciones de paz durante los años recientes, y en especial después de su participación en la crisis de Kosovo, se pueden observar, entrelíneas, rasgos importantes sobre su posible papel en el futuro de la seguridad europea y sobre su dinámica actual, más allá del discurso y las buenas intenciones.¹⁰³

Pero no se puede olvidar que la prevención incluye diversos aspectos además de la defensa de los derechos humanos y de la democracia si bien éstos son piezas clave para la relación pacífica en y entre los Estados. En este sentido la interpretación de las leyes internacionales y la firma de tratados aún no garantizan los medios para consolidar la paz.

A nivel interno, Alemania ha tenido que tomar algunas medidas para participar en la procuración de la seguridad, desde la fase preventiva hasta la solución de conflictos, pasando por la asistencia humanitaria. En el correr de los años, las tareas y objetivos del "*Bundeswehr*" (Ejército Alemán) han ido cambiando. Cuando fue creado, su objetivo principal era la defensa del territorio alemán y de la OTAN, actualmente, la tarea principal es mantener alejados del territorio de la OTAN todo tipo de conflictos armados y participar en misiones de paz en todo el mundo.

Tras la caída del Muro de Berlín, el gobierno inició la reestructuración del *Bundeswehr* para convertirlo en una fuerza no tan numerosa pero sí más eficiente mediante la profesionalización, la movilización y el equipamiento de las fuerzas armadas que

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Dominique Moisi: "Dreaming of Europe", en Foreign Policy N° 115 German Marshall Fund of the United States, Foreign Policy Special Editorial Fund for Europe, Carnegie Endowment for Peace, Washington, verano de 1999, p.44

¹⁰³ Cabe mencionar que el Ministro de Asuntos Exteriores, Joseph Fischer, ha expresado en diversos foros multilaterales la obligación de Alemania de contribuir al desarrollo de la arquitectura de seguridad internacional, impulsando directamente el derecho internacional y promoviendo el respeto a los derechos humanos

derivaran en una estructura de comando y control con proyección en términos de poder. Es decir, que sin desdeñar los esfuerzos emprendidos por el eje franco-británico (v.g. Cumbre de San Malo, diciembre de 1998) y las iniciativas alemanas citadas en el Capítulo II de esta investigación, a la luz de los hechos reales aún quedan algunas dudas sobre los objetivos y la capacidad de Alemania para transformar las buenas intenciones en estrategias militares adecuadas.

El ejército alemán fue creado el 12 de noviembre de 1955, poco después de que Alemania Federal ingresara a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Los primeros soldados reclutados con base en la ley del servicio militar obligatorio ingresaron al ejército en 1957, un año después de dictarse dicha ley.¹⁰⁴

Durante la Guerra Fría la prioridad militar del *Bundeswehr* fue la de contener, y de ser necesario, defender el territorio de un posible ataque soviético. Sin embargo, no se pensaba usar al ejército fuera del área de la OTAN ni siquiera para defender a los aliados que no fueran sus vecinos inmediatos.

Al término de este periodo de enfrentamiento bipolar, el Partido Verde convocó formalmente a la disolución del aparato militar, pero la necesidad de mantener al menos una fuerza reducida fue contundente. No había otra opción para la defensa nacional, las fuerzas armadas se mantuvieron como elemento indispensable de la política de seguridad nacional de las potencias, y Alemania no fue la excepción. En respuesta a sus nuevas circunstancias estratégicas, el *Bundeswehr* ha atravesado por un proceso intenso de transformación a partir de la unificación alemana.¹⁰⁵

Una sentencia de la Corte Constitucional Federal del 12 de julio de 1994 confirmó la viabilidad legal de las operaciones de las Fuerzas Armadas Federales en el extranjero en el marco de sistemas de seguridad colectiva recíproca, bajo aprobación indispensable del *Bundestag*. En marzo de 1995 se aprobó el plan detallado para la reestructuración del *Bundeswehr* en función de las nuevas operaciones de intervención.¹⁰⁶ La transformación de las Fuerzas Armadas les ha conferido la capacidad para desarrollarse en misiones fuera de Alemania, hecho que aunque sin precedentes no significa que deje de ser un ejército aliado. Además, las nuevas capacidades del *Bundeswehr* se definen de acuerdo con las necesidades propias de la posguerra fría en los ámbitos interno y externo.

¹⁰⁴ Mary Fullbrook *Op.cit.* pp. 297-298.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Ronald D. Asmus. *Op.cit.* p. vii.

Sin embargo, la capacidad de Alemania para impulsar su poderío militar más allá de sus fronteras es relativa. En cualquier caso, los líderes políticos de este país se mantienen en favor de que el *Bundeswehr* participe en aquellas misiones emprendidas en estrecha cooperación con sus aliados siempre y cuando se justifiquen mediante un mandato internacional.

Las fuerzas armadas alemanas han sido reducidas cerca de un tercio de su máxima alcanzada durante la Guerra Fría, y por más de la mitad si se consideran las fuerzas de la RDA¹⁰⁷.

Cabe mencionar que los procesos de reducción de armas y de fuerzas en Europa no se traducen en decadencia del poder militar, sino que manifiestan una relación directa con respecto al grado de amenaza para la seguridad regional.

Por ejemplo, en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (1990), la RFA se comprometió a aplicar notables medidas de desarme. En 1997 había eliminado 8600 carros de combate, piezas de artillería y aviones y retirado del servicio varios buques¹⁰⁸.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968, firmado a la fecha por 186 países, constituye el fundamento de la política de no proliferación nuclear del Gobierno Federal. Con el fin de obtener la universalidad de este instrumento jurídico, Alemania ha mantenido un contacto continuo con países no signatarios, especialmente con la India, Paquistán, Israel y Cuba, y ha promovido el tema en el seno de la OTAN y del G-8. Complementariamente, el gobierno alemán sostiene que el establecimiento y la ampliación de las zonas libres de armas nucleares constituyen uno de los más importantes soportes del sistema global de no proliferación de este tipo de armamento y con frecuencia hace referencia al Tratado de Tlatelolco¹⁰⁹.

Después de la firma del Tratado sobre la Prohibición de Ensayos Nucleares, en 1996, dio inicio el año siguiente, en Viena, el establecimiento de una organización para instrumentar lo convenido en dicho documento. En este contexto, se estableció una Comisión Preparatona teniendo a un alemán como su Secretario Ejecutivo. Asimismo.

¹⁰⁷ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, *op cit* p.252, y para una descripción detallada del proceso de transformación del *Bundeswehr* y del gasto en defensa ver John S. Duffield *Op cit* pp 148-151

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ El Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe o Tratado de Tlatelolco prohíbe las pruebas, uso, manufactura producción o adquisición, así como el almacenaje, instalación, empleo o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear a los países de América Latina y el Caribe. Ver Stockholm International Peace Research Institute *SIPRI Yearbook 2000 Armaments, Disarmament and International Security* Oxford University Press, New York, 2000, pp. 696-698

en febrero de 1998 el gabinete federal aprobó el proyecto de una ley preparatoria para la ejecución y ratificación de este Tratado¹¹⁰.

En este mismo sentido, el Tratado de Ottawa, relativo a la prohibición de la producción y el uso de minas antipersonales, firmado en diciembre de 1997, fue ratificado por el gobierno alemán en julio de 1998. Asimismo, durante la última Presidencia alemana en la UE el primer semestre de 1999, se realizaron importantes esfuerzos para avanzar en los objetivos de este acuerdo¹¹¹.

No obstante lo anterior, Alemania es uno de los más importantes productores de armamento convencional a nivel mundial¹¹².

Sobre este asunto cabe mencionar que en la década de los noventa se presentó un cambio y reestructuración profunda en la industria de armamento en la mayor parte del mundo. Las características del sistema mundial de producción de armas son muy diferentes al final de la década que en los inicios de la misma. La estructura se redujo y se concentró en un sistema más polarizado. La industria armamentista norteamericana ha asumido un papel dominante, seguida por los tres principales productores europeos (Reino Unido, Francia y Alemania). La producción de armamento se concentró en un número reducido de grandes compañías, mientras que el promedio de las ventas cayó durante dicho período. En 1998, las seis compañías alemanas ubicadas entre las 100 principales productoras de armamento incrementaron su participación en el mercado total en un 3.8% como resultado del importante incremento en sus ventas combinadas (cerca del 11% en 1998). Esto no fue consecuencia de un incremento general en las ventas de armamento alemán, sino prácticamente al incremento de una sola compañía, Rheinmetall, después de la adquisición de otras compañías productoras¹¹³.

Por su parte, la disminución en la cantidad de efectivos está siendo reemplazada por la calidad. Así se observa que los cambios emprendidos después de la reunificación son una respuesta a las nuevas circunstancias estratégicas de Alemania, aunque con ciertos efectos contradictorios.

¹¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Carpeta Informativa* Dirección General para Europa, mayo del 2000. Versión Estenográfica.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Esta situación ha puesto en conflicto al gobierno en turno, debido a que uno de los partidos de la coalición gubernamental, la Alianza 90/Los Verdes, es un partido pacifista.

¹¹³ Ver Stockholm International Peace Research Institute, *op cit.* pp. 300-316.

En este sentido, las funciones asignadas a la célula de defensa alemana fueron más amplias y diversas que durante la Guerra Fría, lo que refleja el término de la amenaza y el surgimiento de un amplio espectro de riesgos

Como se ha mencionado, el *Bundeswehr* se concibió como un ejército aliado y no como un instrumento de acción militar independiente de la RFA. Así, el objetivo primordial de esta fuerza es la defensa de Alemania y de sus aliados especialmente en el marco de la OTAN. Asimismo, cabe mencionar que a partir de ese momento cualquier ataque directo contra alguno de los miembros de la organización trasatlántica se veía remoto; sin embargo, la nueva política de seguridad alemana no lo subestimó.

De esta forma, la defensa del territorio aliado se consideró una extensión de los objetivos de defensa nacional. El entonces Ministro de Defensa Volker Rühe informó al *Bundestag* en septiembre de 1992, que "los aliados esperan de nosotros la misma solidaridad que nos demostraron durante cada día de peligro... En el futuro, Alemania deberá estar lista para defender no sólo a los aliados sino aquellos países que se encuentren cerca de la zona aliada- tal como otros países se comprometieron a proteger nuestro país a lo largo de cuarenta años"¹¹⁴.

En tanto que las misiones de la Alianza Atlántica podrían involucrar operaciones fuera de los límites de la OTAN, también ingresarían en el marco de las misiones de las Naciones Unidas. Se esperaba que el *Bundeswehr* participara en una amplia variedad de misiones de paz de orden internacional auspiciadas por la ONU, siempre y cuando la base constitucional fuera claramente establecida. Estas tareas contemplaban la aportación de asistencia humanitaria, las operaciones de cascos azules, las medidas encaminadas a preservar o restablecer la paz, y posiblemente operaciones de combate.¹¹⁵

En este contexto, el *Bundeswehr* desempeñaría además de las tareas militares, un buen número de funciones políticas representando una clara expresión de la soberanía alemana

Con toda oportunidad, Rühe defendió con frecuencia el establecimiento de una política común de seguridad y defensa europea, toda vez que la evolución hacia una

¹¹⁴ Foreign Broadcast Information Service, 10 de septiembre de 1992, pp 16-17 citado en John S. Duffield *Op. cit.*, p. 147

¹¹⁵ Ver cuadro sobre la participación de Alemania en Misiones de Paz de la ONU en la página 51 de esta investigación

integración más general no sería posible sin la contribución militar alemana¹¹⁶. El mantenimiento adecuado de las fuerzas armadas se observó como un elemento determinante en la habilidad de Alemania para ejercer su influencia. El *Bundeswehr* podría ser utilizado para promover la reconciliación y la reforma en los vecinos del Este por medio de los contactos militares conjuntos, la capacitación y el entrenamiento. Finalmente, los soldados alemanes continuarían participando en misiones humanitarias, apoyando en caso de desastres y operaciones de rescate.

Quizá el cambio más evidente y polémico de las fuerzas alemanas durante los años que siguieron a la reunificación fue, y sigue siendo, la reducción del aparato militar. Las fuerzas de paz del *Bundeswehr* se redujeron de 600,000 hombres en 1990, a 340,000 en 1994, cerca de las dos terceras partes del total alcanzado durante la Guerra Fría, mientras que su máximo potencial de guerra declinó en cerca de la mitad aproximadamente.¹¹⁷ En el 2001, el número de efectivos se reducirá de 310 000 a 282 000, y también se verá recortado a su tercera parte el número de empleados civiles. En esta "nueva" concepción del Ejército serán menos los reclutas, unos 80 000, (50 000 menos que en la actualidad) y más los soldados profesionales. La reforma del *Bundeswehr* incluye también la reducción del servicio militar, de diez a nueve meses, además de la proyectada privatización de muchos servicios no militares, como el mantenimiento de los cuarteles¹¹⁸. Estos datos reflejan en primer término la necesidad de reducir las fuerzas armadas en el ambiente de seguridad de posguerra fría, dada la carencia presupuestaria derivada de los enormes costos de la reunificación del país.

Luego de la decisión de rearmarse a mediados de los años cincuenta, Alemania estableció una fuerza de paz de cerca de 500,000 hombres. En periodo de movilización, el *Bundeswehr* podría haber sido triplicado en tamaño a más de 13 millones de combatientes. En el año previo al histórico acuerdo entre el Canciller Helmut Kohl y el Presidente Soviético Mikhail Gorbachev, que en julio de 1990 sembró la oportunidad para la unificación, el gobierno alemán hizo planes para reducir las fuerzas armadas en respuesta a los cambios que comenzaban a ocurrir en torno a la seguridad europea acentuadas por las propias iniciativas de Gorbachev

¹¹⁶ John S. Duffield *Op cit* p 148

¹¹⁷ Bundeswehr Official Site On-Line *From World War II to the Building up of the Bundeswehr*, en German Security Policy and the Bundeswehr, ><http://www.Bundeswehr.de/news/English/start.html>

¹¹⁸ Ver Ana Alonso Montes, "Cerrarán 59 bases militares", en *El Mundo*, Año XIII, EUROPA, Número 4 090 martes, 30 de enero de 2001

En 1989, el gobierno aprobó que la fuerza de paz del *Bundeswehr* se redujera a 420,000 hombres, al diferir un incremento de largo plazo en la matrícula de conscriptos¹¹⁹.

La tarea de reducir el *Bundeswehr* al nivel convenido se complicó dadas las necesidades de absorber y dismantelar las fuerzas armadas de la República Democrática Alemana, la *Nationale Volksarmee* (NVA). La incorporación de la NVA incrementó el tamaño del *Bundeswehr* de la noche a la mañana en cerca de 90,000 hombres, para hacer un total de 520,000. Aunque sólo 10,600 de los oficiales comisionados y no comisionados de la NVA (de un total de 50,000) fueron admitidos, la disponibilidad de los conscriptos de los nuevos estados del Este significó que la contribución de personal de los viejos *Länder* al *Bundeswehr* sería de casi 370,000¹²⁰.

Al mismo tiempo, se encauzó un esfuerzo enorme para establecer el *Bundeswehr* en Alemania del Este. El costo de renovar y reconstruir la infraestructura necesaria, así como limpiar las instalaciones de la NVA en la región se estimó en 16 mil millones de marcos. Otros 4 mil millones serían necesarios para destruir la enorme cantidad de municiones (cerca de 300,000 toneladas), armas, y equipo heredado de la NVA. En 1994, más del 10% del presupuesto de defensa aún se dedicaba a los costos relacionados con la reunificación¹²¹.

Ante la aparente falta de justificación para preservar las fuerzas armadas en la ausencia de una amenaza contundente para la seguridad alemana, el gobierno decidió recortar el gasto en defensa en términos nominales y reales casi cada año desde 1991 hasta 1997.

De mayor importancia fueron los recortes aplicados al presupuesto en 1993 y 1994. En 1993, el gobierno asignó originalmente 50.8 miles de millones de marcos para defensa, los cuales representaban cerca de 2 mil millones menos que el año anterior. Sin embargo, este esquema fue reducido a 50.15 mil millones de marcos por el *Bundestag*. Posteriormente, bajo el Programa Federal de Consolidación (Pacto de

¹¹⁹ Estos planes fueron incluidos en los términos del Tratado sobre el Establecimiento de Alemania. En el artículo 3 del citado acuerdo, Alemania se comprometió a reducir el personal de paz de las fuerzas armadas a 370,000 para finales de 1994. El tratado también contempló una reducción de 345,000 hombres para las fuerzas terrestre y aérea. Posteriormente, el gobierno decidió reducir el potencial de fuerzas de guerra en un porcentaje aún mayor, a un total de 650,000-700,000 hombres. Asimismo, el Tratado de Europa sobre las Fuerzas Armadas Convencionales fijó otros límites en el número de equipo militar que Alemania podría mantener, aunque dichos límites tuvieron poco impacto en el tamaño del *Bundeswehr* dado que las reservas del equipo militar de la República Federal rebasan lo estipulado en sólo una categoría.

¹²⁰ Bundeswehr Official Site On Line. *The Bundeswehr in the Reunified Germany - Army of Unity*, en German Security Policy and the Bundeswehr.

><http://www.bundeswehr.de/news/English/start.html>

¹²¹ Ibidem

Solidaridad) adoptado en 1993, se estableció un nuevo recorte de 863 millones, lo cual alteró los planes acordados para el *Bundeswehr* a finales de 1992¹²².

Analizando más allá del impacto en términos estructurales y financieros, el ahorro planteado fue tomado de la partida destinada a inversiones, la cual consiste en investigación, desarrollo, pruebas y evaluaciones, así como procuración y fondos para las instalaciones e infraestructura militar.

Evidentemente, como resultado de las reducciones al presupuesto, la inversión se situó abajo del 24% en 1993 y luego al 22% en 1994 y 1995¹²³. De acuerdo con estas estimaciones el presupuesto de inversiones decrecería en 55% y los fondos disponibles para la compra de armamento en 60% entre 1986 y 1995. Este declive significó que existiera poca disponibilidad de fondos para el desarrollo de nuevas armas o para la promoción de nuevas investigaciones.

Asimismo, estas medidas supusieron recortes en los planes de entrenamiento, ejercicios y mantenimiento con terribles consecuencias para la prontitud de reacción y combate, así como en las horas de vuelo programadas para la gran mayoría de las unidades.

Durante la Conferencia Anual sobre Política de Seguridad, que tuvo verificativo a principios de febrero de 1993 en Munich, el entonces Canciller Federal Helmut Kohl sugirió nuevas reducciones en el tamaño de las fuerzas armadas en su discurso dirigido a expertos en la materia con la intención de reducir el *Bundeswehr* a 300,000 hombres o incluso menos¹²⁴.

La propuesta anterior suponía varios problemas. En primer lugar, el reclutamiento de conscriptos, entiéndase como la base del *Bundeswehr*. Considerando que sin el servicio militar, la República Federal no hubiera podido contar con un ejército de paz de cerca de medio millón de hombres, esta situación constituía la mejor medida preventiva en contra de que un ejército profesional pudiera formar un "Estado al interior del Estado"¹²⁵.

¹²² Ver más detalles en Ronald D. Asmus, *op.cit.* pp 38-39, y John S. Duffield *Op. cit.* pp 150-151.

¹²³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, noviembre 14, 1992, traducido en Foreign Broadcast Information Service, Daily Report: West Europe, 20 de noviembre de 1992, pp 22-23.

¹²⁴ Helmut Kohl, *Die Sicherheitsinteressen Deutschlands*, Bulletin, N° 13, 10-feb, 1993 pp 101-105.

¹²⁵ La justificación para la conscripción es que sirve como un vínculo indispensable entre el *Bundeswehr* y la población alemana, lo que ayuda a mantener su confianza en las fuerzas armadas. La conscripción es una expresión de la cultura y principios alemanes sobre la responsabilidad de cada ciudadano para la preservación de la paz y la libertad.

No obstante, para poder cumplir con las cifras estipuladas sería necesario reducir la duración del servicio militar de 12 meses a diez o tal vez menos¹²⁶

En segundo lugar, la reducción de los efectivos podría entorpecer las obligaciones de Alemania en el extranjero. Más aún, un *Bundeswehr* más pequeño dificultaría el proceso de transformación de la nueva estructura de la OTAN con énfasis en el cuerpo multinacional, o por lo menos dificultaría a Alemania desarrollar un papel de mayor actividad en la seguridad europea, y en consecuencia le restaría importancia en las instituciones internacionales.

El tercer problema fue que el plan de austeridad seguido por Alemania impulsó a otros países miembros de la OTAN a reducir sus fuerzas también. Al respecto cabe decir que si bien Alemania busca establecer una política de seguridad y defensa común europea, ha sido sumamente cuidadosa de no aportar ninguna excusa al Congreso norteamericano para reducir la presencia militar de ese país en Europa.

La presión por las elecciones presidenciales a realizarse en mayo de 1994, influyó para que el gobierno adoptara una serie de "Directrices para el desarrollo de las Fuerzas Armadas Federales" (*Konzeptionelle Leitlinie*) a partir de mediados de julio del mismo año. Tales medidas liberarían hasta 1.6 miles de millones de marcos al año que podrían ser utilizados en inversiones. 1.5 miles de millones de marcos más podrían obtenerse con una mayor racionalización del gasto en defensa y por medio de la privatización de varios servicios de apoyo¹²⁷. En consecuencia, sería posible elevar la partida de inversión del presupuesto de defensa e incluso alcanzar el nivel deseado para el año 2000.

Sin embargo, hoy en día los pronósticos en este sentido no son tan optimistas. A pesar de que las primeras reformas se iniciaron bajo el gobierno conservador, la actual coalición rojiverde se enfrenta a los líderes de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), anunciando el cierre de 59 cuarteles e instalaciones del *Bundeswehr* (casi una décima parte del total) en el marco de la ambiciosa reforma del Ejército alemán. Más aún, el Ministro de Defensa Rudolph Scharping, reconoció que sobran más de 100

¹²⁶ En este sentido, cuando en 1990 se aprobó el periodo de 12 meses para el servicio militar, Stollenberg lo describió como el mínimo necesario para asegurar el entrenamiento necesario de los conscriptos. Ver Clay Clemens, *A special kind of superpower? Germany and the demilitarization of post-Cold War international security*. Germany in a New Era, Gary L. Geipel ed., Indianapolis, the Hudson Institute, 1993 pp 199-240.

¹²⁷ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. *La Actualidad de Alemania*, Societats-Verlag, Francfort del Meno, julio de 1997 p 252.

instalaciones militares si se aplican estrictos "criterios organizativos y empresariales"¹²⁸

A la par de la reducción en tamaño, el Bundeswehr ha pasado por una reestructuración con el fin de reflejar la extensión de sus capacidades militares. El principio básico de dicha reestructuración fue la diferenciación de las fuerzas armadas en dos componentes: las fuerzas principales de defensa (*Hauptverteidigungskräfte o HVK*), previstas para cuestiones de defensa nacional y de rápida movilización, y por otro lado, las fuerzas de reacción en caso de crisis (*Krisenreaktionskräfte o KRK*), que podrían ser usadas para el amplio espectro de la defensa aliada, manejo de crisis, así como las misiones internacionales de paz, las cuales estarían listas y disponibles para su despliegue inmediato fuera del territorio alemán¹²⁹.

Las bases de la reestructuración se sentaron a principios de 1992 y sufrieron sólo algunos ajustes después de esa fecha.

La importancia de esta reorganización consiste en la ruptura con el pasado. Ante el cambio en el panorama de seguridad al término de la Guerra Fría, se hizo evidente la necesidad de una mayor diferenciación en la prontitud y entrenamiento de las diferentes unidades de las fuerzas armadas, dependiendo de sus funciones.

En este contexto, Alemania debía estar preparada para el despliegue rápido de sus fuerzas dentro y fuera del área de la OTAN para los propósitos de defensa de la alianza: manejo de crisis, prevención de conflictos y misiones de paz auspiciadas por las Naciones Unidas. Asimismo, estas fuerzas tendrían que ser más flexibles que nunca.

En la aprobación de la citada reestructuración, en febrero de 1992, las fuerzas de defensa principales comprenderían las fuerzas de defensa nacional y las de los aliados.

Las Fuerzas de Reacción (FR) para situaciones de crisis se conformarían por aquellos elementos que pudieran emplearse en la prevención de conflictos y manejo de crisis en el marco de la alianza o como una contribución a las misiones internacionales de

¹²⁸ Según lo anunciado el 29 de enero de 2001 por el ministro de Defensa alemán, Rudolf Scharping, 39 cuarteles y 20 instalaciones militares con menos de 50 efectivos cerrarán sus puertas en los próximos seis años. En 40 cuarteles adicionales se reducirán fuertemente los efectivos. Una vez que sean sufragados los gastos de reestructuración, ello deberá conducir a un ahorro de al menos 200 millones de marcos. Ver, Ciro Krauthausen, "Alemania cierra 59 cuarteles en una polémica reforma que afecta a casi 60 000 personas", en *El País*, N° 1733, martes 30 enero 2001.

¹²⁹ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. *Op.cit.*, p. 252

paz. En este sentido, el objetivo sería ayudar a mantener alejado del territorio alemán cualquier conflicto. Las 50,000 tropas de los tres servicios tendrían una proporción considerablemente mayor (75-80%) de soldados profesionales y prestadores de servicio de largo plazo que las fuerzas principales de defensa.¹³⁰

Toda la fuerza estaría disponible para las operaciones militares entre 15 y 30 días y algunos elementos entre 3 y 7 días. Las unidades de reacción en caso de crisis constituirían la contribución alemana a la Fuerza Móvil de la OTAN (AMF por sus siglas en inglés), al Cuerpo de Reacción Rápida (RRC), a la División Multinacional y al Eurocuerpo¹³¹.

Por su parte, las fuerzas aérea y naval se redujeron significativamente en tamaño aunque no se sometieron a la misma diferenciación. La fuerza aérea se recortó de aproximadamente 620 unidades de combate en alrededor de 28 escuadrones a menos de 500 naves en 20 escuadrones. De los escuadrones restantes, seis se asignaron a las fuerzas de reacción para situaciones de crisis. La marina perdió eventualmente alrededor del 50% de sus buques, conservando alrededor de 80 o 90, aunque esta reducción tuvo lugar en un periodo de tiempo más amplio y el número de unidades de combate (destrucción y fragatas) permaneció casi inalterado. Aproximadamente, 40% de la marina pasó a las fuerzas de reacción en situaciones de crisis.

No obstante la voluntad de mantener la reestructuración en estos niveles, en 1994, las Directrices Conceptuales para el desarrollo de las Fuerzas Armadas antes mencionadas, plantearon la reducción del *Bundeswehr* a sólo siete divisiones y 22 brigadas de combate en tiempos de paz, aunque el número de brigadas podría incrementarse a 26 una vez iniciada la movilización. Únicamente seis brigadas, incluyendo el contingente alemán de la brigada franco-alemana, sería asignada a la fuerza de reacción en situaciones de crisis¹³².

Por otra parte, el *Bundeswehr* demostró carecer de estructuras militares que le permitieran planear y controlar las operaciones militares que involucraran más de un servicio. De acuerdo con lo establecido en 1970, el oficial de mayor rango (Generalinspekteur) en las fuerzas armadas no tenía autoridad de comando ni control. De igual forma, los jefes de las tres ramas militares se limitaban a ejercer el control

¹³⁰ Bundeswehr Official Site Online, *Bundeswehr Planning – Capabilities, Structures and Resources*, en German Security Policy and the Bundeswehr, >www.bundeswehr.de/news/English/3_3_bundeswehr_planning_capabilities_structures_and_resources.htm

¹³¹ Ronald Asmus *op cit* pp 34

¹³² John S. Duffield *op cit* pp 157

operacional de sus respectivos servicios en tiempos de paz. Aunque las fuerzas aérea y naval tenían una base de comando reducida, el ejército no tenía estructuras de comando en los niveles siguientes al cuerpo militar de base.

Por ello, la única utilización viable del *Bundeswehr* fue en el contexto de la defensa aliada y todas las fuerzas regulares alemanas se asignaron a la OTAN. Las operaciones de combate que involucraban al *Bundeswehr* eran casi completamente dependientes de las estructuras de comando y control de la OTAN.

Después de la Guerra Fría, Alemania buscó conducir operaciones militares colectivas para la defensa de los nuevos estados Orientales de Europa, al menos temporalmente dado que las fuerzas de éstos no podrían asignarse a la OTAN antes de 1995. Lo más importante a largo plazo, fue el objetivo de la República Federal de contribuir a las unidades militares para las misiones internacionales de paz fuera de las estructuras de la alianza, bajo los auspicios de las Naciones Unidas¹³³.

Las autoridades gubernamentales enfrentaron "nuevas" dificultades relativas al pasado, por ello dedicaron especial cuidado para prevenir la posible desconfianza y críticas internacionales sobre el establecimiento de una autoridad de comando nacional autónomo. De tal suerte, las autoridades alemanas optaron por aplicar los cambios de manera gradual para evitar cualquier estructura con reminiscencias del anterior *General Staff*. Así, en primer lugar se extendieron las capacidades operacionales de comando de los servicios individuales. El logro más importante en este sentido fue la creación del Comando de Operaciones de la Armada (*Heeresführungskommando*) a establecerse en Koblenz. La nueva estructura, inició actividades en 1994 y le dio a la RFA por primera vez la oportunidad de conducir operaciones fuera de Alemania pero auspiciadas por la OTAN¹³⁴.

El Ministro Federal de Defensa es el Comandante de las Fuerzas Armadas Federales en tiempos de paz. El Ministerio le apoya en sus funciones como Jefe de las tres divisiones: Armada, Marina y Aérea, así como de las Agencias Militares y de las Agencias Médicas Centrales. En caso de defensa el mando corresponde al Canciller Federal (Jefe de Gobierno). Las Fuerzas Armadas Federales son controladas a nivel parlamentario por las comisiones del Bundestag, destacando la de defensa.¹³⁵

¹³³ En 1991, las autoridades del *Bundeswehr* y del Ministerio de Defensa concluyeron que Alemania requería de una capacidad nacional de control y comando operacional. Los contingentes enviados a contribuir en las misiones de Camboya y Somalia evidenciaron esta necesidad.

¹³⁴ Ronald Asmus. *Op cit* p 38.

¹³⁵ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, *op cit*, p 254.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

El personal adscrito a este Ministerio, que actualmente se ubica en cerca de 5,500 elementos, se encuentra en proceso para reducirse a 3,300, aproximadamente, de los cuales 1,100 son militares. La organización de comando apoya al Bundeswehr en las operaciones internacionales mediante el control efectivo de las fuerzas alemanas, la gestión administrativa y logística, así como la protección de sus intereses en el área de operaciones.¹³⁶

Uno de los mayores retos de la consecuente reestructuración de las fuerzas armadas después de la reunificación alemana fue la necesidad de modernizar el equipo para permitir que las fuerzas de reacción estuvieran listas ante cualquier eventualidad a enfrentar en el futuro. Por primera vez en la historia del *Bundeswehr*, una gran cantidad de unidades militares deberían ser móviles, de gran velocidad de despliegue, y con capacidad de mantenerse en contacto aún a grandes distancias. Lo que es más, las células del *Bundeswehr* participantes en las misiones de las Naciones Unidas fuera del marco de la alianza, tendrían que contar en adelante con su propio servicio de inteligencia y comunicaciones.

Sin embargo, la Guerra del Golfo y la misión enviada a Somalia evidenciaron la falta de preparación logística para las operaciones no sólo fuera de las fronteras nacionales, sino incluso del área de la OTAN. En respuesta a estas necesidades, el Ministerio de Defensa tomó ciertas medidas entre las que destacan la prioridad al equipamiento de las fuerzas de reacción; pero a cambio optó por la reducción en el gasto de procuración y la cancelación de la mayoría de los proyectos de producción y desarrollo (algunos de los cuales se habían iniciado antes de la reunificación), otros se pospusieron o al menos fueron reducidos.

En esta situación, cualquier esfuerzo por encontrar más recursos fue extremadamente limitado. La propia naturaleza del presupuesto era rígida, en 1993 por ejemplo, el 90% de las inversiones se comprometieron en contratos de largo plazo, dejando sólo 1 3 mil millones disponibles para nuevas inversiones.

En segundo lugar, existía un evidente deseo por mantener la base industrial de defensa de Alemania. Al final de 1993, de acuerdo con fuentes oficiales, los recortes en el presupuesto de inversión causaron una pérdida de la mitad de los 280,000 empleos en la industria de armamento, y otros 40,000- 60,000 puestos se vieron

¹³⁶ Bundeswehr Official Site Online: The Command Structure, en German Security Policy and the Bundeswehr, >www.bundeswehr.de/news/English//3_3_bundeswehr_planning_capabilities_structures_an_resources.htm

amenazados. Ello limitó a Alemania para participar en proyectos multinacionales de armamento y generó un mayor grado de dependencia en otros estados.

Esto nos lleva a una reflexión más profunda no sólo de las posibilidades de la internacionalización y de la regionalización en el marco de la actividad de los actores estatales más allá de sus fronteras. Aparentemente la influencia de la economía posee una amplia capacidad para delimitar y determinar las decisiones sobre política nacional. Sin embargo, en la práctica también las dimensiones políticas y culturales son determinantes para el curso de la misma¹³⁷. De lo contrario habría que suponer que la única amenaza en los próximos años es la guerra comercial y financiera entre las potencias centrales, pero necesariamente en esa lucha intervienen otros elementos como la tecnología, la ideología, la opinión pública y la sociedad en su conjunto

En la dinámica entre la internacionalización y la nacionalización, los gobiernos encuentran gran dificultad para hacer coincidir sus políticas amén de la dificultad para alcanzar acuerdos entre ellos mismos. Justo cuando existen razones económicas para internacionalizar los instrumentos de defensa, las autoridades se encuentran con que los vientos políticos soplan en una dirección poco favorable. Ya superados los obstáculos en contra del Tratado de Maastricht y de los que prevalecen en torno a los diversos foros económicos en apoyo a la globalización, el debate se centra de nuevo en la protección del interés nacional.

La integración del mercado implica la voluntad de aceptar una redistribución de capacidades que favorecerán a los más fuertes a costa de los débiles, y asumir el costo de la eventual pérdida de empleos en los sectores donde las industrias no sean competitivas

Lo más importante para abrir el mercado en un área como ésta es la confianza mutua entre los miembros (dado que deben aceptar cierto grado de interdependencia) y por lo tanto, establecer si se comparten los objetivos políticos fundamentales. Asimismo, requiere que los gobiernos se sometan a una especie de arbitraje que reduce el control individual sobre la base industrial, y disipar cuestionamientos relacionados con la soberanía nacional

En este marco, no pueden olvidarse las debilidades tecnológicas de Europa,

¹³⁷ Las economías siguen siendo ante todo nacionales —lo que es cierto sobre todo en los dos extremos del horizonte económico, EEUU y China— no sólo el mundo parece encaminarse hacia una trilateralización —Norteamérica, Japón y la Unión Europea— más que hacia una globalización. En John Saxe Fernández, *op. cit.*, pp.17-26

especialmente en el campo más importante de la innovación tecnológica: la electrónica. Más aún, Alemania, el país europeo con la base tecnológica más sólida (que también es débil en la parte electrónica), es en estos momentos la menos interesada en desempeñar un papel de liderazgo en el área militar, aunque tampoco permita descuidar este aspecto. No obstante Francia y Reino Unido parecen estar preparados para dedicar recursos sustanciales para la investigación, desarrollo y producción de los instrumentos de defensa, en parte para proteger a las grandes compañías del fracaso, se mantiene en duda si la posición internacional de Europa en esta industria pueda sostenerse sin la participación activa de Alemania.

Existe cada vez más una creciente disyuntiva entre las capacidades y los objetivos al interior de Europa, que de persistir podría interponerse en el camino hacia una colaboración más profunda en la investigación, desarrollo y producción militar. Esta disyuntiva se hizo más evidente en las diferentes etapas seguidas durante la renegociación del proyecto de la nave Euro Fighter en 1992¹³⁶

Por difícil que sea, la internacionalización en las esferas tanto de producción como de regulación constituye, desde este punto de vista, la única opción en adelante. No parece haber otro camino que cumpla con los requisitos militares para renovar el equipo en las condiciones económicas actuales. Con el término "internacionalización" no queremos decir acuerdos de cooperación que simplemente preserven las capacidades nacionales sino un paso hacia la especialización industrial. Este proceso evidentemente no puede circunscribirse a la región europea, aún cuando los Quince tratan de integrar sus mercados e industrias de defensa, no pueden negarse a cooperar con Estados Unidos ni sustituir la materia prima, los componentes y los ensambles provenientes sobre todo de Japón.

Hoy por hoy, aún está por verse si la reforma emprendida y en proceso para los próximos años se traducirá en el parteaguas de la participación alemana en las misiones de paz y consolidación del poderío europeo en materia de seguridad. Los planes diseñados hasta la fecha pretenden más que duplicar las fuerzas de reacción. Hasta el momento, se ha establecido una nueva estructura de comando nacional que permite dirigir a las fuerzas alemanas o multinacionales de reacción y el ejército cada

¹³⁶ Cifras del International Institute for Strategic Studies demuestran que, en 1990, los países de la UE destinaron cerca de 146 000 millones de dólares (MDD, 1.7% del producto interno bruto PIB de la UE) a la defensa, en tanto que Estados Unidos gastó casi 250,000 MDD (2.9% del PIB de ese país). En términos comparativos solamente Grecia destinó en ese año más recursos a la defensa que Estados Unidos, con base en el PIB nacional, con 3.1%, seguida por Reino Unido (2.6%), Francia (2.1%) y Alemania (1.6%). En Javier Felipe Basulto Poot, op.cit. p.90

vez más reducido, se encuentra en un proceso de profesionalización continuo. Sin embargo, ni la reestructuración ni la profesionalización son gratuitas.

Al menos en el corto plazo, los ajustes estructurales no se traducirán en ahorro aplicable a inversiones en este ámbito. Incluso suponen, como se ha visto, elevar costos en algunas áreas. El actual Canciller Federal, Gerhard Schröder ha manifestado en varias ocasiones que una de las prioridades de su gobierno es y seguirá siendo reducir el déficit presupuestario; por ende, el gasto en defensa seguirá sujeto a las más duras críticas iniciadas por el ex General Klaus Naumann en 1992 en el sentido de que estas medidas "resultan absolutamente insuficientes para cumplir con los requerimientos estipulados en Helsinki"¹³⁹.

El gobierno alemán no falta ni al discurso de defensa europea ni a los objetivos de la OTAN, pero queda en duda si se trata del proyecto correcto. ¿Hasta dónde puede permitir Berlín, o cualquier otro miembro aliado, contraer deudas mayores a costa de fuerzas de intervención más poderosas?. De acuerdo con el escenario económico actual, se comprende que la prioridad esté orientada hacia el reajuste fiscal, en tanto que el lento avance de la unión monetaria repercute necesariamente en dimensiones del presupuesto comunitario, incluyendo los gastos en defensa. Mientras que las fuerzas europeas puedan contribuir en las operaciones de la OTAN apoyadas por Estados Unidos, los límites presupuestales superarán toda ambición de interdependencia militar, sin mencionar las aspiraciones de grandeza europea.

La Política de Seguridad y Defensa Europea ha registrado un desarrollo constante, en cambio los problemas fiscales y financieros no han sido resueltos. El cuestionamiento de fondo para Alemania es comprobar en la práctica si las reformas aplicadas al *Bundeswehr* son suficientes para concretar su contribución al proceso de seguridad europea. Los recursos destinados al *Bundeswehr* son insuficientes para cumplir plenamente con las obligaciones contraídas con la Organización del Atlántico Norte y con la Política Europea de Seguridad. Las negociaciones entre el Ministro de Defensa Rudolph Scharping y el Ministro de Finanzas, Hans Eichel, parecen apuntar hacia un ligero incremento en los próximos dos años. En este sentido, el *Bundeswehr* se

¹³⁹ Klaus Naumann fue de los oficiales más insistentes en la idea de impulsar el cambio de Alemania de "importadora" a "exportadora" de seguridad. Ver Ronald Asmus, *op cit* pp 19-20

beneficiará en un cien por ciento de la reducción en los costos de operación y recibirá 80% de las ganancias obtenidas de la venta de terrenos, inmuebles y equipo.¹⁴⁰

Finalmente los dos mil millones de marcos asignados para las operaciones en caso de crisis se transfieren al presupuesto de defensa parte del cual puede ser usado para inversiones. En resumen, la idea del Ministerio de Defensa es financiar los proyectos adicionales de inversión necesarios mediante el ahorro generado durante la segunda mitad del proceso de reestructuración que terminará en el 2006¹⁴¹

Alemania ya dejó clara su intención de aportar hasta 20,000 hombres a la fuerza de reacción rápida de los Quince, así como de cubrir entre 15 y 20% del costo total de la misma¹⁴². Dada la importancia que Alemania concede al proceso de integración, no cejará en sus responsabilidades para con la construcción de la política de seguridad y defensa común europea. De no ser así Berlín arriesgaría su credibilidad y debilitaría su capacidad para concretar y extender los efectos de la integración a otras áreas prioritarias, tales como la reforma institucional y la ampliación.

En términos culturales Alemania complementa y se complementa con la política de seguridad y defensa europea. Es decir que mientras Europa se mantiene como una potencia civil, Alemania define su poderío con respecto a esta cultura. Vanos factores sustentan esta hipótesis: el rechazo generalizado por parte de las democracias modernas a arriesgar a sus ciudadanos, y sobre todo los altos costos de la intervención militar (además de los costos políticos) teniendo en cuenta que la prevención y manejo de crisis por medio de recursos no militares puede resultar más efectiva y considerablemente menos costosa que las intervenciones militares. La compleja dinámica institucional y la diversidad de puntos de vista entre los países miembros tienden a frenar el proceso de toma de decisiones y en consecuencia pone el uso de la fuerza militar a disposición de la Unión.

La política de reforma al Bundeswehr es similar y complementaria con la que ha sido aplicada por sus principales aliados incluyendo Francia y Reino Unido¹⁴³. De ahí se comprende la necesidad de establecer nuevas estructuras de control y comando que

140 Se estima que en el 2001 se recaude un total de mil millones de marcos y 1.2 miles de millones de marcos en el 2002. Ver Von Rudiger Scharf, "Es hat richtig geknallt" - Eichel und Scharping streiten über die Bundeswehr", en Berliner Morgenpost Online, 10 de junio de 2000, ><http://www.berliner-morgenpost.de/archiv2000/000610/politik/story68192.html>

141 Ibidem

142 Juan Carlos González "Alemania aportará un tercio de la fuerza militar de la UE", en El Mundo, Europa, miércoles 14 de junio de 2000

143 Ver más detalles en Lutz Unterseher, "Europe's Armed Forces at the Millenium: A case study of change in France, The United Kingdom, and Germany", Briefing Report #11, Commonwealth Institute, noviembre de 1999, ><http://www.comw.org/pda/9911eur.html>

permiten que los contingentes militares de Alemania se desplieguen más fácilmente y desempeñen un papel más relevante en el manejo de crisis regionales. Sobre todo, los esfuerzos orientados al equipamiento de las Fuerzas Armadas Federales colocan a la *Bundeswehr* en condiciones más cercanas con respecto a los demás socios europeos.

En términos generales fuera de Alemania se reconoce que las medidas tomadas hasta ahora por el Ministro Schärping van en la dirección correcta; sin embargo, es importante señalar que existe gran escepticismo entre diversos analistas políticos de Estados Unidos, Francia y Reino Unido sobre los alcances reales de dichas reformas ¹⁴⁴

Existe pues un desequilibrio entre las expectativas y demandas de la comunidad internacional sobre Alemania y las presiones internas sobre sus propias autoridades. Evidentemente, sus socios esperan de este país una mayor participación en la seguridad europea de la que las propias autoridades alemanas están preparadas a proporcionar

¹⁴⁴ Estados Unidos ha visto en Alemania su mayor aliado en Europa desde que Francia abandonó el comando militar de la OTAN en 1966/67. La República Federal fue pieza clave en materia política, económica y militar para Estados Unidos ante el declive del poderío británico y su rivalidad con Francia. De hecho, la estrecha relación germano-norteamericana se hizo patente en las negociaciones del Tratado 2+4 que formalizó la unificación alemana y en la cooperación bilateral que hizo posible la ampliación de la OTAN entrada la década de los noventa. En ambos casos, los intereses de Berlín y de Washington se impusieron a las objeciones expresadas en Londres y París. Ver, Warren Christopher *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era* Stanford University Press, Stanford, California, 1998, pp.227-239.

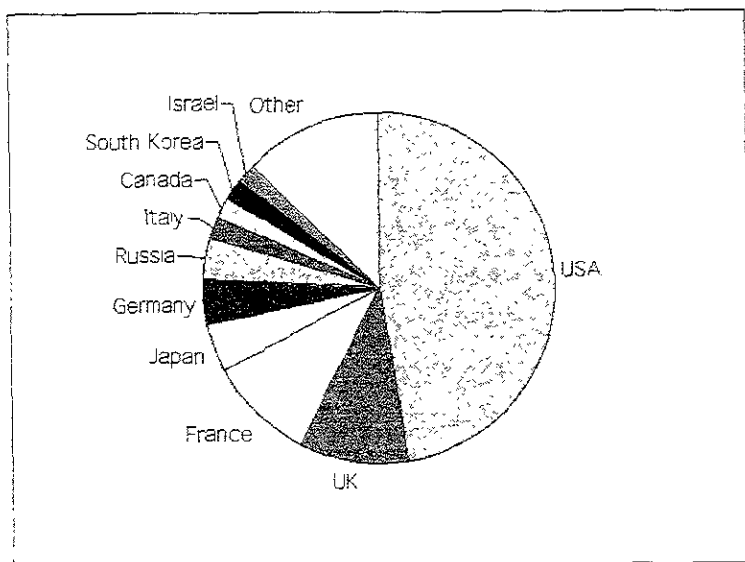
Gasto militar en los quince países principales de 1995 a 1999

Gasto militar (en miles de millones de dólares)*							
Posición	País	1995	1996	1997	1998	1999	Particip. (%) en el gasto militar a nivel mundial en 1999
1	EEUA	278.9	263.7	262.2	256.1	259.9	36
2	Japón	50.1	51.1	51.3	51.3	51.2	7
3	Francia	47.8	46.6	46.8	45.5	46.8	7
4	Alemania	41.2	40.3	38.9	39.0	39.5	5
5	Reino Unido	33.8	34.4	32.3	32.6	31.8	4
Subtotal 1-5						429.2	60
6	Italia	19.4	21.4	22.4	23.1	23.5	3
7	Rusia	25.7	23.4	24.9	18.1	22.4	3
8	China	12.5	13.7	14.9	16.9	18.4	3
9	Corea del Sur	14.4	15.5	15.6	15.2	15.0	2
10	Arabia Saudita	13.2	13.2	17.9	18.4	14.5	2
Subtotal 6-10						523.0	73
11	Brasil	10.9	9.4	11.5	10.9	14.3	2
12	India	8.0	8.2	8.9	9.3	10.2	1
13	Turquía	6.6	7.4	7.7	8.1	9.6	1
14	Taiwan	9.9	10.2	10.5	10.6	9.3	1
15	España	8.7	8.5	8.5	8.4	8.7	1
Subtotal 11-15						575.1	80
Total Mundial		724	708	718	(704)	(719)	100.0

Fuente SIPRI 2000

* A precios constantes con respecto a 1995

Producción nacional de armamento: distribución por país



Fuente: SIPRI, Archivo sobre la Industria de Armamento, 1998 <http://projects.sipri.se/milex/aprod.v.grid-96.html>, actualizado el 14 de junio de 2000.

Nota: La información contenida en SIPRI compila los datos sobre producción nacional de armamento para los principales productores, considerando los siguientes parámetros:

- Ventas totales,
- Exportación de armas,
- El nivel de empleo en el sector de producción de armamento,
- Contrataciones directas y,
- las actividades de trabajo indirectas, relacionadas a la producción de armamento.

La distribución nacional de la producción mundial de armamento en esta tabla se basa en el estimado de la producción mundial de armamento de 200 miles de millones de dólares en 1996. La información excluye a China debido a que no fue posible realizar ninguna estimación.

Participación regional y nacional en la venta de armamento de las 100 principales compañías productoras en los países de la OCDE y en los países en vías de desarrollo en 1998

Número de compañías 1998	Región/país	Porcentaje del total venta de armas 1997	Porcentaje del total venta de armas 1998	Venta de Armas (Miles de millones de dólares)
39	EUA	55.5	56.0	86.6
38	Europa Occidental/OCDE	35.6	36.0	55.4
13	RU	15.4	16.2	25.0
11	Francia	11.6	10.9	16.9
6	Alemania	3.5	3.8	5.9
2	Italia	2.3	2.3	3.5
3	Suecia	1.3	1.4	2.1
1	España	0.7	0.7	1.0
2	Suiza	0.8	0.7	1.0
12	Otros/OCDE	5.1	4.5	6.9
7	Japón ^(a)	4.2	3.5	5.4
2	Australia	0.4	0.4	0.6
2	Canadá	0.3	0.3	0.5
1	Turquía	0.2	0.3	0.4
11	Países no OCDE	3.8	3.5	5.6
6	Israel	2.0	2.1	3.3
3	India	1.0	0.8	1.3
1	Singapur	0.5	0.4	0.6
1	Sudáfrica	0.3	0.2	0.4
		100.0	100.0	154.5

Fuente: SIPRI 1999

3.2. Crisis y conflicto internacional: la participación alemana

Lo expuesto en la primera parte de este capítulo supone una pregunta más: ¿cómo mantener un despliegue de fuerzas militares con un presupuesto reducido, sin adelgazar a tal grado el aparato de defensa que se vuelva ineficiente?

Una solución obvia es impulsar la especialización para que individualmente los países europeos canalicen los recursos nacionales hacia áreas específicas, previamente definidas entre los miembros de la UE. En septiembre de 1998, en un esfuerzo por uniformar en lo posible el armamento, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido hicieron oficial la creación del Organismo Conjunto para la Cooperación en Armamentos (OCCAR), para coordinar proyectos con el fin de evitar duplicidades en la producción de equipo¹⁴⁵.

A pesar de haberse buscado reforzar la UEO otorgándole un nuevo y mayor papel en el Tratado de Maastricht, la transformación de la brigada franco-alemana en el Eurocuerpo, así como otras iniciativas a nivel europeo, en realidad la reorganización militar se llevó a cabo, como ya se ha explicado, en términos nacionales, sin grandes esfuerzos para coordinar los cambios estructurales de sus fuerzas.

La integración política y de seguridad no ha procedido lo suficiente para permitir a los gobiernos un acercamiento lo suficientemente confiable y seguro para sus intereses nacionales, al menos en el corto plazo. Entre las principales razones se encuentran los antecedentes al tratado de Maastricht, las dificultades en torno a las funciones de la UEO, y la incertidumbre sobre el papel de Alemania en las operaciones militares fuera de la OTAN.

En segundo lugar, la prioridad otorgada a los asuntos militares en la agenda nacional y en las proyecciones a nivel europeo, decayeron ante la urgencia por resolver otros asuntos políticos (la mayoría relacionados todavía con la reunificación) con excepción de casos específicos en donde el calendario exigía tomar decisiones sobre proyectos empezados y cuya detención generaría más costos de los deseados.

¹⁴⁵ El OCCAR con sede en Bonn, se encuentra a cargo de tres programas franco-alemanes de misiles además del proyecto del helicóptero militar Tigre, cuya producción fue aprobada en junio de 1999. En este mismo contexto, aparte de los programas del OCCAR, existen otros proyectos conjuntos entre varios países de la UE para la construcción de equipo militar. Uno de los más importantes es el equipo Eurofighter, destinado a dotar a Europa de una aeronave de combate equivalente al F-16 estadounidense, la cual posiblemente estará equipada con misiles y será lanzada al mercado a fines del año 2002. Para información más detallada ver, Javier Felipe Basulto Poot, *op. cit.* p.91

Tanto en Alemania como en otros países, el presupuesto de defensa se ajustó al máximo obligando a las autoridades a dar prioridad a los recursos humanos por encima de la inversión en investigación, desarrollo y producción de equipo militar para poder suavizar el impacto político y social ocasionado por las constantes reducciones en las filas del ejército.

La partida destinada para la compra de armamento se restringió a ciertos tipos de armas y se aprobaron pocas cantidades para equipo. En consecuencia, se deterioró visiblemente la posibilidad de abrir el mercado a la competencia internacional.

En los albores del siglo XXI aún se pretende justificar enfrentamientos étnicos, lo mismo que religiosos, políticos y económicos en diversas partes del mundo bajo el disfraz de la defensa de las "causas justas".

Desde 1990, Alemania se ha enfrentado a la inminente necesidad de prepararse para responder a una serie de conflictos y de crisis internacionales que ponen en peligro su propia seguridad. Aún antes de que el proceso de reunificación hubiera sido completado, Iraq invadió Kuwait amenazando el abastecimiento de petróleo de la región europea e incluso de Estados Unidos. En esa ocasión Occidente, encabezado por EU, respondió a la situación en el Golfo Pérsico con la operación conocida como "Tormenta del Desierto" un año después. A mediados de 1991, las disputas surgieron más cerca del territorio alemán, en la ex Yugoslavia y continuaron por más de cuatro años. Como resultado de estos y otros conflictos en el mundo, Alemania se vio presionada por la propia Organización de las Naciones Unidas y de sus aliados para contribuir a una mayor participación en el escenario internacional, fuera de los límites de la OTAN.

A partir de entonces, se observa un cambio importante en la política de seguridad alemana. Alemania accedió a proporcionar fuerzas a una mayor cantidad de misiones internacionales de paz. Los contingentes del Bundeswehr se han desplegado en diversas regiones como el Golfo Pérsico, Camboya, Somalia y la ex Yugoslavia¹⁴⁶. Como resultado de estos despliegues, un gran número de observadores han hablado de una posible "normalización" de la política exterior de seguridad alemana¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Ronald Asmus se refiere a que la "participación de Alemania en las misiones de paz, así como las operaciones de combate más allá de las fronteras de Alemania, ya no representan una incógnita en términos de probabilidad sino de establecer cuándo, dónde y cómo". Ver más detalles en Ronald Asmus *op cit*, pp. viii, 29-46.

¹⁴⁷ Carlisle Barracks *The Normalization of the Federal Republic of Germany's Defense Structures*, Strategic Studies Institute, septiembre, 1992, pp 9-11.

El gobierno decidió que durante la Guerra del Golfo Alemania aportaría asistencia no militar con la finalidad de evitar en lo posible la discusión a nivel nacional sobre el tema de la contribución de las Fuerzas Armadas de Alemania en misiones de paz. Su participación consistió en apoyo logístico para el establecimiento de las fuerzas norteamericanas e inglesas en la región. Las autoridades alemanas se pronunciaron por la solución pacífica del conflicto, sin embargo, esto provocó críticas muy severas a nivel internacional aduciendo poca solidaridad y apoyo a los esfuerzos de la comunidad internacional para resolver el conflicto de una vez por todas. Al final, Alemania se limitó a proporcionar recursos financieros y materiales enviando más de 18 mil millones de marcos en efectivo, alimentos y servicios pero de ninguna manera asistencia militar.¹⁴⁸

La Guerra del Golfo duró relativamente poco tiempo pero su impacto fue decisivo para la política de seguridad alemana. Habría que decidir en qué tipo de actividades militares habría de participar el *Bundeswehr*, bajo qué marco constitucional y cómo se tomarían ambas decisiones.

Meses después de terminada la Guerra del Golfo, Alemania intentó probar aunque modestamente los posibles escenarios de su participación en los conflictos internacionales. En respuesta a la solicitud de Estados Unidos y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Alemania envió un equipo para retirar las minas puestas por Iraq durante la guerra lo que fue considerado una misión humanitaria.¹⁴⁹

En los años siguientes el *Bundeswehr* se transportó a diversas regiones. En abril de 1992, el gobierno alemán aceptó la petición del Secretario General de la ONU para abrir un hospital en Camboya en apoyo a la administración de transición en la región. En agosto del mismo año la Fuerza Aérea (*Luftwaffe*) inició una serie de vuelos de ayuda humanitaria a Somalia mucho antes de que las Naciones Unidas decidieran mandar fuerzas terrestres al territorio.

Sin embargo fue en la guerra en Kosovo, que alcanzó su punto más álgido a mediados de 1999, cuando se pusieron a prueba las dimensiones reales de la política de seguridad europea en general, y de la participación alemana en particular.

Con la aprobación de la Corte Constitucional Federal para utilizar las Fuerzas Armadas Federales más allá de las fronteras, en 1995 el gobierno Kohl-Kinkel trabajó

¹⁴⁸ John S. Duffield. *op cit* p 177

¹⁴⁹ Kai Kaiser y Klaus Becher, *Germany and the Iraq conflict*, Nicole Gnesotto & John Roper eds., pp 53-54.

junto con la oposición Social Demócrata para lograr un consenso en asuntos domésticos, especialmente en lo que se refirió al apoyo alemán para el despliegue militar en las medidas humanitarias aplicadas por las Naciones Unidas en Bosnia ¹⁵⁰

El éxito del gobierno alemán difícilmente representa el consenso sobre una gran estrategia de política exterior, pero sí indica un consenso sólido en cuanto a los asuntos domésticos por una política exterior más participativa ¹⁵¹.

Si consideramos que la percepción e identificación de amenazas constituyen una de las consideraciones esenciales para estructurar no sólo las políticas y estrategias, sino los foros, mecanismos y organizaciones dirigidas a mantener la seguridad internacional, era lógico preguntarse hacia el inicio de los noventa si, dada la desaparición del enemigo comunista, debiese la OTAN desaparecer completamente dejando a la ONU como el único sistema de seguridad a nivel global (aún cuando éste no garantizara exclusivamente los intereses de los aliados), debería la Alianza permanecer pero sin la presencia de los Estados Unidos, (lo cual significaba reforzar las capacidades políticas y militares de Europa occidental en momentos en donde se estaba consolidando la unión económica), o más bien, la OTAN debería permanecer con la participación de los estadounidenses pero bajo una reforma de sus políticas y fundamentos. ¹⁵²

Por una parte, Alemania continuó esforzándose por lograr un mayor acercamiento, cooperación e integración en el espacio comunitario y regional, además de extenderlos hacia los países del Este. ¹⁵³ No obstante, riesgos derivados (o acrecentados) por el colapso comunista tales como la incertidumbre acerca del futuro de Rusia, la propia unificación alemana, los miedos en torno a la explosión de los nacionalismos en Europa y los diferendos nacionalistas en la ex Yugoslavia eran de especial preocupación para los europeos ya que todos aquellos factores podrían – en

¹⁵⁰ Ronald Asmus, *op cit* pp vii

¹⁵¹ Cabe destacar la influencia que la oposición partidista ejerció en el debate previo a la decisión de la Corte Constitucional Federal sobre la participación del ejército fuera del territorio alemán. Aún cuando algunos líderes del Partido Social Demócrata apoyaban la decisión del gobierno, el temor de debilitar su imagen como partido les llevó a defender la posición en bloque para apoyar las misiones del ejército sólo en operaciones de cascos azules, lo que retardó la aprobación final en términos más amplios cerca de cuatro años.

¹⁵² Alejandro Alba Fernández, ¿La OTAN como nuevo garante de la seguridad internacional en el siglo XXI?, Instituto Matías Romero Academia Diplomática, México, año 2000, p 4

¹⁵³ Una vez superadas las barreras ideológicas, políticas y militares con el bloque soviético, los países de Europa del Este se convirtieron en mercado potencial para los productos occidentales, dadas las condiciones poblacionales, arancelarias y financieras

determinado momento- llevar a situaciones que afectaran negativamente sus expectativas de prosperidad económica.¹⁵⁴

Carente de la capacidad militar adecuada para tratar por ella misma aquellas cuestiones de seguridad que inmediatamente le concernían, los alemanes vieron en la prolongación de la asociación con los estadounidenses la mejor vía para enfrentar las fuentes de inestabilidad emergentes en el naciente escenario de posguerra fría.¹⁵⁵

Por otro lado, los norteamericanos, quienes desde 1945 habían impulsado la reconstrucción y posterior desarrollo económico de Europa, veían en los planes económicos de la Europa Occidental la mejor manera de satisfacer sus propios intereses a través del incremento de los vínculos comerciales y financieros con esta región. Por lo tanto compartían la visión europea acerca de la necesidad del tratamiento de las amenazas emergentes en los escenarios internacionales de posguerra fría.

De hecho, en 1990 el gobierno norteamericano buscó construir un "nuevo orden" (en palabras del entonces Presidente Bush) en el que la seguridad y el mantenimiento de un estado de derecho en el ámbito internacional cobraban dimensiones prioritarias. En este sentido, la operación multinacional liderada por Estados Unidos para liberar a Kuwait en 1991 había demostrado no sólo la coherencia con esta doctrina sino la posibilidad de coordinar esfuerzos conjuntos entre los europeos y los estadounidenses para el logro de políticas de seguridad exitosas en la posguerra fría, lo cual era muy conveniente para las expectativas de los europeos comunitarios que requerían fuerzas militares efectivas y eficaces como las estadounidenses para garantizar la seguridad en Europa.

De esta manera, la conveniencia de la permanencia de los estadounidenses en la OTAN se hizo tácita en numerosas ocasiones (como en la Reunión de Roma de 1991) en donde - junto con ello- se comenzó a plantear que las preocupaciones de seguridad de la organización poco a poco dejarían de situarse en las fronteras orientales de Alemania y pasarían a ocupar áreas con alto potencial de exportación de inestabilidad política y económica a los territorios europeos occidentales. Dichas

¹⁵⁴ Vg. Se pensaba que la inestabilidad política y económica en Rusia y Europa del Este podría acrecentar el crimen organizado, el narcotráfico, la proliferación de armas, la violencia étnica, y sus nefastas consecuencias, todo lo cual podría redundar en la afectación de los sistemas monetarios, financieros y comerciales de Europa Occidental, en Alejandro Alba Fernández, *op. cit.* pp 5-7.

¹⁵⁵ D. Asmus, Ronald, "Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War", en David C. Gomoer & F. Stephen Larrabee (editors) *America and Europe: A partnership for a new era*. Cambridge University Press, E.U.A., 1997, p.35.

áreas se situaban en dos arcos geográficos periféricos a los bordes de la Alianza: el arco oriental quedaba constituido por la zona que va del Mar Báltico en el norte de Europa hacia el sur entre Alemania y Rusia, a través de los Balcanes hasta llegar al Mar Negro; el arco sur era el formado por toda África del Norte y el Mediterráneo hasta Turquía, lo cual incluye la región del Medio Oriente ¹⁵⁶

Como ya se mencionó, se mantiene como un objetivo de seguridad la defensa y la disuasión –colectiva– de cualquier amenaza contra cualquier miembro de la OTAN de acuerdo a lo establecido por el Tratado de Washington (artículos 5 y 6) ¹⁵⁷. En este sentido, cobra especial relevancia el mantenimiento de capacidades militares, lo cual no contradice la idea de la reducción del aparato militar, sino implica programas especializados de entrenamiento para las tropas, mejor planeación estratégica y aplicación intensiva de la tecnología en los armamentos ya existentes

El manejo de crisis, que incluye las operaciones militares en respuestas a conflictos potenciales, se constituye como la contribución más efectiva para garantizar la seguridad conforme al derecho internacional. De acuerdo a esta noción, Alemania deberá trabajar constantemente en tareas preventivas, pero de estallar una crisis, la OTAN se encargará del manejo de aquella incluso por medio de operaciones militares de respuesta. Debe destacarse que finalmente se institucionaliza de manera formal esta figura que había estado evolucionando desde que fue planteada por primera vez en la Conferencia de Roma de 1991 y que se manifiesta concretamente primero, en la implementación de una fuerza de estabilización de la OTAN en Bosnia (SFOR), en el ataque de la Operación Fuerza Aliada contra Belgrado y después, en el mantenimiento de una fuerza de monitoreo en Kosovo (KFOR). ¹⁵⁸

Si bien el conflicto en la ex Yugoslavia no es nada reciente, ya que la zona de los Balcanes ha sido explosiva prácticamente desde los siglos VII y VIII, tiempos en donde se registran los primeros choques entre las poblaciones migrantes de origen eslavo y musulmán, precisamente por cuestiones culturales, étnicas y religiosas. El primer conflicto interno en la Yugoslavia de posguerra fría comienza en 1990, cuando representantes de Eslovenia y Croacia proponen al Presidente serbio de la ahora República Federal Yugoslava, Slobodan Milosevic, reformar la constitución y formar una confederación en vez de una federación de repúblicas. Una de las más fuertes

¹⁵⁶ Ibid, p.7

¹⁵⁷ Ver las nuevas estrategias de la OTAN acordadas en la Conferencia de Washington, de abril de 1999 en, Sommet de l'OTAN Communiqué du Presse, Sommet de Washington, 24 avril, 1999 -> <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064f.htm>

¹⁵⁸ Alejandro Alba Fernández op. cit. pp. 16-17

razones de ello estribaba en el hecho de que las dos repúblicas habían alcanzado para entonces un significativo desarrollo económico que el mantener la federación les implicaría tener como lastre a cualquier otro territorio de la antigua Yugoslavia.¹⁵⁹

En su momento el Canciller Federal, Gerhard Schröder, justificó los ataques aéreos perpetrados por la OTAN y exhortó a los ciudadanos de la RFA a dar su apoyo a los soldados federales. Schröder abordó también el tema de Kosovo en la Cumbre de Berlín (marzo de 1999) con los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, los cuales en una declaración conjunta, expresaron su apoyo a la ofensiva aérea de la OTAN. Por su parte, el Ministro Federal de Relaciones Exteriores, Joschka Fischer, acentuó que un agresor debe saber que hay que pagar "una alto precio" por sus acciones, afirmando al mismo tiempo que se hizo todo lo posible para evitar el conflicto armado.¹⁶⁰

En conferencia de prensa, el ministro Federal de Defensa, Rudolph Scharping, subrayó la imposibilidad de solucionar por el momento el problema por otra vía y expresó el peligro que supone este tipo de intervenciones militares, añadiendo que el Ejército Federal ha hecho todo lo posible para reforzar la seguridad de sus soldados. Según la información difundida por el Ministerio Federal de Defensa, en los ataques participaron 4 aviones tomado del Ejército Federal, los cuales regresaron a la base sin haber sufrido daños. El Ejército Federal participó con 4,200 hombres, uno de los más grandes en las tropas de la OTAN.¹⁶¹

De hecho, Alemania presentó una propuesta ante los líderes europeos para llegar a una solución política del conflicto en Kosovo que en la práctica se retomó con algunas excepciones. Los puntos principales de la propuesta se referían al retiro de todas las fuerzas militares, policiales y paramilitares yugoslavas en Kosovo, al compromiso simultáneo del Ejército para la Liberación de Kosovo (ELK) de detener las hostilidades y no alterar sus posiciones. Asimismo exigía al ELK deponer las armas tan pronto una fuerza internacional de paz tomara el control de la provincia serbia, creación de una fuerza internacional de paz bajo los auspicios de la ONU, el regreso de los refugiados, reconstrucción y rehabilitación, y la instalación de una administración provisional respaldada por la ONU hasta que se llegue a un arreglo político.

¹⁵⁹ Ibid, pp 26-29

¹⁶⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores "Conflicto en Kosovo. Intervención armada de la OTAN" Informe Mensual Dirección General para Europa, marzo de 1999, p. 21. Versión Estenográfica

¹⁶¹ Ibidem

Durante el encuentro del Presidente del Parlamento Alemán, Wolfgang Thierse, con el Grupo de Embajadores Latinoamericanos en Bonn, éste se refirió a los objetivos de su país al participar en la acción conjunta de la OTAN¹⁶²:

A corto plazo, lograr que los desplazados y refugiados del conflicto en Kosovo regresen a sus hogares. Sólo la OTAN puede garantizar su protección.

A mediano plazo, lograr que exista una perspectiva europea para la región balcánica que incluya a Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Albania e incluso Serbia.

A nivel interno, los partidos de oposición, fundamentalmente la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Unión Social Cristiana (CSU) y el Partido Liberal (FDP), si bien expresaron su apoyo a la posición oficial con respecto a las operaciones militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, criticaron la falta de información que ofrece el gobierno sobre dichas operaciones así como sobre los planes de la misma Organización. La Alianza 90/ Los Verdes, por su parte, no criticó las operaciones armadas de la OTAN, pero se pronunció por un alto al fuego que abriera oportunidades para una solución política.

Esta actitud crítica por la falta de información con respecto a los planes de la OTAN denota cierto nerviosismo ante la posibilidad de que se pase al ámbito de las operaciones directas en tierra. Y es que la participación en operaciones armadas directas pondría en entredicho la viabilidad del gobierno de coalición, ya que difícilmente Los Verdes podrían apoyar una decisión de esta índole sin generar un cisma interno. Paradójicamente para la oposición tampoco resultaría del todo ventajoso en el ámbito electoral, ya que se presentarían ante los electores bajo el estigma de haber apoyado en todo momento las operaciones de la OTAN

Asimismo, la opinión pública alemana se muestra un tanto escéptica sobre la eficacia de las operaciones armadas de la OTAN para resolver definitivamente los conflictos y coinciden en destacar la importancia de fortalecer la vía diplomática con la participación de la Organización de las Naciones Unidas y de la Federación Rusa. De esta manera, se percibe un sentir generalizado por urgir las medidas diplomáticas, a

¹⁶² En esa ocasión, el Presidente del Parlamento señaló la necesidad de abrir el debate sobre el derecho internacional y los derechos humanos en el que se defina lo que es una "intervención humanitaria". Expresó, a título personal, estar en contra del principio de "no intervención" porque permite que se cometan atrocidades en el mundo y que los demás países sean sólo espectadores y no actores en las vías de solución. Información proporcionada por Embajador Alemán a la Secretaría de Relaciones Exteriores "Minuta. Encuentro del Presidente del Parlamento Alemán, Wolfgang Thierse, con el Grupo de Embajadores Latinoamericanos", Dirección General para Europa, 5 de mayo de 1999.

fin de evitar que las operaciones de la OTAN escalen a una etapa de actividades directas en tierra.

A pesar del fin de la Guerra Fría, actualmente la relación transatlántica sigue teniendo un valor estratégico fundamental para Alemania. Si bien es cierto que tras la desaparición de la amenaza soviética los intereses nacionales particulares tanto de Berlín como de Washington han vuelto a ocupar el primer plano, dando lugar a fricciones en ciertos temas, también es cierto que la coincidencia de intereses en temas estratégicos tiene un peso mucho mayor en el balance de la relación. En materia de seguridad continental, existe una plena coincidencia de intereses, como lo evidencia la colaboración germano-estadounidense en el diseño de la nueva arquitectura de seguridad en Europa. En las ampliaciones que se han hecho a la OTAN, Alemania ha tenido un lugar determinante como mediador entre Este y Oeste. Sin embargo, la intervención en Kosovo ha cambiado conceptualmente el lugar de Alemania en la OTAN por el gran significado que tiene para este país la participación del Ejército Federal en el conflicto armado, así como en la fase de ocupación y reconstrucción regional.

Mientras que los logros en las intervenciones militares realizadas por la comunidad internacional o mejor dicho por la OTAN han sido modestos (con varias experiencias desagradables, y algunos fracasos), la rehabilitación después del conflicto aún es un asunto que dista mucho de ser resuelto. Ni la comunidad internacional, ni la OTAN han sido especialmente efectivos en la prevención del conflicto, y tanto la prevención como la resolución del conflicto requiere recursos que no son propiamente militares.

Probablemente, la Unión Europea encontrará en los Balcanes el punto focal de conflicto durante los próximos años. Pero la clave para la pacificación y la posible integración de la región a la Europa democrática, no será de corte militar. Mantener la presencia militar será necesario, pero no como factor del éxito de la iniciativa occidental. Convertir a Europa en una super potencia militar no parece posible ni deseable. Al contrario, Europa debe promover las alternativas no militares, compartiéndolas con Estados Unidos. Como potencia civil, Alemania se mostrará más que satisfecha con ello. De hecho, el interés alemán en la Política de Seguridad y Defensa Común es de carácter político y no militar. Se define mediante los principios de integración más que por los de poder militar de la Unión. Queda claro que el costo de las decisiones y ajustes políticos necesarios para construir una identidad de

defensa europea son proporcionalmente reducidos en comparación con el costo militar que la misma implica.

Por su parte, en el marco de la OTAN, Alemania procura mantener los beneficios de esta relación. A nivel general se distinguen tres grandes líneas de acción de la organización transatlántica en el nuevo concepto estratégico: el mantenimiento del vínculo transatlántico, lo cual significa la permanente participación y coordinación de Europa con Norteamérica en este sistema de seguridad; la prevención de conflictos y el manejo de crisis que deben estar de acuerdo al derecho internacional y en subordinación a las competencias del Consejo de Seguridad de la ONU y, el mantenimiento de las capacidades militares de la Alianza.

Las estrategias que los líderes de la Alianza han establecido para el funcionamiento de esta política dejan entrever ciertas tendencias expansionistas. Por una parte, Guido Venturoni, Jefe del Comité Militar de la OTAN, ha dicho que la Alianza se moverá de las viejas herramientas de la *paridad estratégica* hacia la *suficiencia militar* necesaria para la disuasión creíble y para un efectivo y oportuno manejo de crisis¹⁶³, lo cual sólo es posible (de acuerdo al concepto estratégico de 1999) a través de menos pero más eficaces armamentos y fuerzas militares

Ello no obstante requiere indudablemente de rapidez para responder a las crisis que amenazan el vasto territorio euroatlántico. Así, el posicionamiento estratégico cobra ahora una especial relevancia, lo cual no es otra cosa que más comandos regionales, más bases y más fuerzas estacionadas en territorios fuera de los países miembros de la OTAN.¹⁶⁴

De esta manera, de todo lo dicho anteriormente se desprende una reflexión más profunda¹⁶⁵: en los albores del siglo XXI, Alemania, en el marco de la OTAN, se estrena en un concepto estratégico que tiene como finalidad cumplir con nuevos objetivos con un profundo interés geopolítico. En este sentido, Kosovo no es más que

¹⁶³ Mientras que la *paridad estratégica* era una noción característica de los tiempos de la confrontación bipolar que aseguraba a la Alianza Atlántica fuerzas militares equivalentes en número y en capacidad a las del adversario comunista, la suficiencia militar de finales de los 90's establece que las futuras acciones armadas de la OTAN deberán ser de una menor escala respecto a los escenarios planteados durante la Guerra Fría. Dichas fuerzas deberán reaccionar conjuntamente con otras fuerzas aliadas en una variedad de teatros, la eficacia y la eficiencia se lograrán a través de mas comandos estratégicos regionales, en Guido Venturoni, "The Washington Summit initiatives Giving NATO the "tools" to do its job in the next century" en NATO Review, Vol 47, No 3, otoño de 1999, p 9

¹⁶⁴ Algunas pruebas en este sentido parecen ser las recientes decisiones de las potencias atlánticas en torno a la construcción de gigantescas bases en Macedonia, Bosnia, y ahora en Kosovo, donde además, es importante decir, se encuentran ricos yacimientos de uranio, en Diana Johnstone, "Deception and self-deception", en Review of International Affairs, Belgrado Yugoslavia, Vol 11, No 1091-93, abril-junio de 2000, p 10

¹⁶⁵ En Alejandro Alba Fernández, *op.cit.* pp 18-31

parte de proyecto un más grande que tiene como fin la expansión del poder a través de influencias políticas, económicas y culturales e incluso de intervenciones militares.

La Declaración de Washington de 1999 se refiere reiteradamente al área "euroatlántica". Sin embargo, dicho concepto se presta a numerosas ambigüedades que los líderes de la OTAN han aprovechado ya que, al no precisarse con exactitud las extensiones de este territorio, puede suponerse inevitablemente que la incumbencia de la Alianza se extenderá en todo cuanto suceda en el área comprendida entre San Francisco, los Montes Urales y el Caspio, o incluso más allá.

Asimismo, las nuevas misiones establecidas en la reciente fundamentación de la OTAN también dejan entrever las motivaciones expansionistas de la Alianza¹⁶⁶. En particular, la prevención de conflictos¹⁶⁷, como una misión esencial dentro del nuevo esquema de seguridad de la organización, abre la puerta para la incursión (incluso por medios militares) y posicionamiento de la OTAN en diferentes regiones a través del tratamiento de una serie de conflictos ya claramente tipificados en la Conferencia de Washington.

- Los conflictos inter-estatales, o sea, los tradicionalmente causados por problemas políticos o territoriales y aún económicos entre los Estados;
- Los conflictos penféricos, de naturaleza social, política y militar, donde los actores estatales y no estatales practican la guerra sin respetar las convenciones del derecho humanitario y;
- Finalmente, los conflictos de "nueva generación" como serían aquellos originados por los recursos naturales como el agua, los desplazamientos poblacionales o las crisis Norte-Sur

De tal manera que la realidad desafió el panorama planteado por amplios círculos políticos, académicos, así como otros tantos formadores de opinión alrededor del mundo: la otrora latente amenaza de una guerra nuclear total había pasado a un plano totalmente marginal y; que el choque interestatal ya no se daría (cuando menos no

¹⁶⁶ Entre estas destacan la gestión y prevención de crisis y conflictos regionales, la defensa de la seguridad y de los valores democráticos dentro y fuera de sus fronteras, en el entorno euroatlántico y, la lucha contra el genocidio, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, en Cristian Garay Vera "Conflictos y políticas de seguridad en escenarios regionales", en Diplomacia, Santiago de Chile, No. 81, octubre-diciembre de 1999, p. 64.

¹⁶⁷ Definida como la puesta en marcha de mecanismo políticos, económicos, comerciales y eventualmente militares con el fin de que una crisis no desemboque en actos violentos, en Mariano Aguirre "Política Exterior, Madrid, España, Vol. XII, No. 65, septiembre-octubre, 1998, p. 45

frecuentemente) en términos de encuentros militares sino en el plano de la competencia económica y cultural.

De entrada, el conflicto en el Golfo Pérsico –pese a la manipulación de la coalición multinacional por parte de Estados Unidos- demostró la necesidad y viabilidad de las políticas de seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Emergió después en la región de los Balcanes el agudo problema de la redefinición de las añejas fronteras que habían sido creadas casi 50 años antes de manera artificial a instancias de los intereses de las grandes potencias y sin una lógica que correspondiera a las condiciones sociales internas de la región. De ahí que permaneciera la incertidumbre respecto al desarrollo pacífico de la transición en aquella región y respecto a la reacción de Moscú ante dicho proceso

Lo anterior se mostró como un reto para la estabilidad regional y se tradujo en fuente de preocupación para las expectativas occidentales que buscaban entonces absorber a dicha región dentro de su campo de influencia.

Junto con ello, los llamados problemas de índole intra-estatal, tales como el estallido y esparcimiento de la violencia interna a causa de las diferencias étnicas, culturales y religiosas empezaron a verse- a los ojos de las potencia occidentales europeas. Como preocupantes fuentes de inestabilidad para la región en la medida en que dichos factores tendieran a trascender las fronteras para afectar a otros Estados.

De esta manera, el conflicto en Bosnia-Herzegovina durante el primer lustro de los 90's y posteriormente el asunto de Kosovo en 1999, son ejemplos que ilustran algunos de los mayores retos actuales de las políticas de seguridad internacional, en particular los que se refieren a la definición de las nuevas amenazas y al papel que debe jugar la OTAN en el mantenimiento de la seguridad internacional, respecto al cual, a la vista de los acontecimientos en los Balcanes varios analistas ya se han apresurado en opinar que es más efectivo que el jurado de las Naciones Unidas debido a que la Alianza, con el pragmatismo que la caracteriza, ha venido a reemplazar a un Consejo de Seguridad que se aprecia lento en la toma de decisiones de seguridad y sumido en una

progresiva parálisis a causa del veto entre los miembros permanentes¹⁶⁸.

Dado el proceso de desintegración en marcha, Alemania decidió reconocer a Eslovenia y a Croacia como Estados independientes, mientras que los serbios residentes en esos territorios, apoyados por Belgrado, continuaron ejerciendo la violencia contra las poblaciones croatas y eslovenas. En Bosnia-Herzegovina la situación no era radicalmente diferente. Allí, los serbios boicotearon en 1992 un referéndum sobre la secesión de la república, por lo que se desataron los combates entre los bosnios de origen musulmán y los serbo-bosnios; una vez más. E.U.A. y la UE se inclinaron del lado de los rebeldes y Belgrado apoyó a los serbios.

Si bien desde el inicio del conflicto la ONU había estado presente a través del envío de misiones de mantenimiento de la paz, no fue sino hasta mediados de la década cuando, a raíz de diversos reportes acerca de la existencia de campos de concentración y de la implementación de una política de *limpieza étnica* por parte del gobierno serbio en contra de las poblaciones rebeldes, los líderes occidentales deciden tomar un papel más decisivo en el conflicto a través de la intervención de la OTAN.

Y es que dicha política de depuración étnica encajaba perfectamente como una tendencia negativa dentro de la serie de fundamentos teóricos de índole humanitaria que el derecho internacional había estado desarrollando desde años atrás. De acuerdo a estos fundamentos, se decía que en una guerra civil el gobierno central era incapaz de ejercer su autoridad sobre el conjunto del territorio y debido a ello, en la batalla, era frecuente que este gobierno utilizara prácticas detestables como la eliminación, la persecución o la tortura no sólo en contra de la milicia sino de la población civil opositora por ello dichas prácticas deberían ser condenadas y perseguidas por las instancias encargadas de garantizar la seguridad internacional.

De esta forma, en materia de seguridad internacional, aquellos Estados "problemáticos" constituirían amenazas a la paz y a la estabilidad mundial pues sus violaciones a las garantías individuales podrían tener efectos negativos sobre el

¹⁶⁸ Si bien el veto de los miembros permanentes del CSONU, como elemento paralizador de las acciones de Consejo ha cesado visiblemente en la posguerra fría, casos como el de Ruanda en 1994, Bosnia en 1995 y ahora Kosovo en 1999 hacen pensar en la dificultad que tiene dicho ente para la conformación e implementación de políticas de seguridad en casos de problemáticas humanitarias. Incluso se ha dicho que, de haberse planteado una intervención en la ex Yugoslavia instrumentada por el CSONU, tanto Rusia (por Chechenia) como China (por el Tibet) hubieran interpelado su derecho de veto por el temor a sentar precedentes sobre las intervenciones humanitarias del CSONU que posteriormente pudieran afectar su propia seguridad.

bienestar de otros países tales como los derivados de la migración de refugiados, el terrorismo, el tráfico de armas y drogas, entre otros.

Además el supuesto carácter anti-democrático de estos Estados problemáticos ocupa un lugar central en la justificación teórico-moral de los gobiernos occidentales para emprender progresivos esfuerzos en torno a la expansión de la ideología sobre los derechos humanos en una dirección más intervencionista a través de lo que ha dado en llamarse "derecho de injerencia humanitaria", tal como lo hace ver el especialista Thierry Montbrial:

*"Si admitimos que la democracia es la forma general de gobierno más compatible con la moral –particularmente por el ejercicio efectivo de los derechos del hombre – y en consecuencia que ella es el mejor tipo de régimen político que minimiza los riesgos de conflicto, se ve cómo los gobiernos democráticos occidentales pueden reivindicar un >>derecho de injerencia>> en los asuntos interiores de los Estados no democráticos."*¹⁶⁹

De esta manera, esta noción del derecho de injerencia pasó a formar parte de un discurso político moralista de posguerra fría de la OTAN, quien, con el objeto de proteger a las minorías étnicas víctimas de genocidio y persecución por parte del gobierno serbio, por primera vez se involucra en el conflicto de los Balcanes defendiendo principios humanitarios, primero brindando apoyo militar y logístico a las milicias rebeldes y después, manteniendo tropas para garantizar la paz bajo los Acuerdos de Dayton de 1995.¹⁷⁰

Con todo lo expuesto hasta el momento, se puede decir que si bien resulta necesano perfeccionar la capacidad de proyección del poder militar en caso de rescate de nacionales, para prevenir o contener la escalada del conflicto militar en áreas estratégicas, y para evitar la limpieza étnica o la hambruna, también sugiere, sin embargo, que la intervención tendrá efectos limitados en las causas del conflicto (v.gr Saddam Hussein en Iraq y Slobodan Milosevic en Yugoslavia), a menudo obligando a la comunidad internacional a apoyar gobiernos de transición supervisados por la ONU

¹⁶⁹ Thierry de Montbrial, "Interventions internationales, souveraineté des Etats et démocratie", en *Politique Etrangere*, Francia, No 3, Año 63°, otoño de 1998, p. 552

¹⁷⁰ Cabe decir que esta fue la primera intervención ofensiva de la OTAN, lo cual es mas significativo si tomamos en cuenta que la misma se hizo fuera del área de operaciones de la organización, sin mediar agresión alguna contra un país miembro de la alianza y, dejando entrever un papel marginal de la ONU, la OSCE y la UE. En Alejandro Alba Fernandez, op. cit pp 30-31

para reconstruir las instituciones económicas y políticas necesarias para la paz y el desarrollo.

Entre los esfuerzos más destacados para la consolidación de una política de seguridad y defensa europea se encuentran las aportaciones de Francia, Reino Unido y Alemania. La evolución de la política alemana con respecto a la aprobación de su participación militar fuera de la defensa nacional ha sido apoyada y promovida por Washington. El gobierno norteamericano considera a Alemania pieza clave en el proceso de construcción del pilar europeo al interior de la OTAN. En el fondo, también se apoya en Alemania como intermediario para persuadir las ambiciones de Francia de crear una fuerza de defensa europea independiente de la Alianza Atlántica.

Alemania en cambio, no sólo se ha adaptado a los cambios del entorno internacional y de las diferentes instituciones de seguridad, también ha modificado, participado y abstenido de hacerlo en aquellos rubros en donde le ha parecido necesario para consolidar su influencia más allá del ámbito económico, es decir, el político, el cultural y por qué no, cada vez más militar siempre y cuando esté apoyada por la OTAN.

Conclusiones

El análisis realizado sobre la política que Alemania ha instrumentado en torno a la seguridad a lo largo de la década de los noventa, con la finalidad de lograr la estabilidad en Europa y la suya propia, se puede comprobar que su política de seguridad se ha caracterizado por un freno interno por parte de la clase política y de la opinión pública, y evidencia una gran dosis de continuidad desde la segunda posguerra.

Alemania se ha esforzado en promover la reforma democrática en los estados excomunistas de Europa Central y del Este, además de fungir como intermediario en el marco de las instituciones europeas de seguridad y de reformar a nivel interno sus fuerzas armadas. Todo ello se ha dado en consonancia con la política de posguerra aplicada por Alemania, sustentándose en el multilateralismo y recurriendo en lo posible a las alternativas no militares.

Por lo que se refiere al futuro de la política de seguridad de la República Federal de Alemania, es importante partir del hecho de que los compromisos adquiridos, el perfil de las instituciones en las que participa y la propia ideología desarrollada en torno al tema, han sido establecidas firmemente no sólo al interior de la población sino de la clase política. Desde luego, la polémica "normalización" de la política de seguridad alemana avanzará dentro de los límites del multilateralismo y de la reticencia militar.

En el caso poco probable de que la continuidad en la política de seguridad de la RFA pudiera alterarse drásticamente en respuesta a la agudización de los conflictos internacionales, los países vecinos, además de Estados Unidos, buscarían aislar de nuevo a este país, profundizando las tensiones y sobre todo generando un clima de inestabilidad al interior del país y en todo el continente.

Ciertamente, existen pocos indicios para suponer que tales extremos podrían concretarse; sin embargo, el factor económico y sus implicaciones en la política de seguridad permiten establecer hasta qué punto es posible mantener la cooperación y hasta dónde es posible volver a los principios de nacionalismo económico adoptados en el pasado. Ello podría ser resultado de una recesión mundial prolongada, que en todo caso exacerbaría los conflictos con los aliados occidentales en torno a un gran

número de asuntos y, en consecuencia, minaría los esfuerzos en materia de seguridad.¹⁷¹

En la actualidad la amenaza del desempleo, acompañada de una fuerte crisis de valores a nivel mundial, establece condiciones favorables para el retorno al nacionalismo radical, al extremismo político, y en el peor de los casos, a la adopción de un nuevo régimen autoritario

Asimismo, los conflictos en Europa del Este pueden significar una verdadera amenaza para la estabilidad del orden europeo. Existen todavía serias tensiones, por ejemplo, entre Hungría y Rumania acerca del trato que ésta última da a las minorías húngaras en Transilvania.

En este sentido, un conflicto armado en Europa del Este supondría la intervención de las principales potencias mundiales, especialmente cuando ello ofrecería oportunidades importantes para expandir la zona de influencia occidental. Europa del Este es de vital importancia económica y estratégica para Alemania y viceversa, de modo que la participación alemana en tal situación sería decisiva.

Resulta difícil predecir cuál será el balance del poder militar en un futuro. Lo que es cierto es que en la actualidad se mantiene vigente la indudable importancia de los Estados Unidos para la seguridad mundial.¹⁷²

Alemania intentará prevenir en el futuro cualquier ruptura que lleve a Estados Unidos a retirar la protección otorgada hasta ahora a Alemania en el marco de la OTAN. Asimismo, buscará desarrollar una política de contrapeso que permita mantener la relación con Rusia por la vía pacífica.

¹⁷¹ La hegemonía de Estados Unidos seguirá declinando. La fase Kondratiev B (estancamiento económico mundial) que empezó a finales de la década de los sesenta quizás ya haya terminado. Un nuevo periodo de crecimiento económico global relativamente mayor durará entre 20 y 30 años. Durante este periodo, las potencias centrales más grandes (Estados Unidos, Japón, Alemania —o Europa guiada por Alemania— y quizás China) competirán entre sí por conseguir ventajas comparativas en las nuevas industrias de punta de esta ola K ascendente: la informática y la biotecnología. Esta competencia y la cada vez mayor escasez de materias primas... serán la causa de que el actual desequilibrio en la distribución del poder militar (el monopolio virtual de los Estados Unidos) se convierta en un reparto más equilibrado del poder militar entre los estados centrales. Esto no es más que otra forma de decir que Japón y Alemania construirán y reforzarán sus capacidades militares. El mundo multipolar de poder económico se irá equilibrando en un mundo multipolar de poder militar. En John Saxe Fernández, *op. cit.* pp 138-139.

¹⁷² El ministro ruso de Defensa, el mariscal Igor Sergueyev, amenazó a Estados Unidos con desempolvar los planes soviéticos de rearme nuclear si Washington sigue empeñado en desplegar su escudo antimisiles (NMD), con el que aspira a proteger el territorio norteamericano de hipotéticas agresiones atómicas por parte de terceros países hostiles, como Irán o Corea del Norte. «Nuestros programas de respuesta asimétrica a la Guerra de las Galaxias [la iniciativa de defensa estratégica promovida por Ronald Reagan en 1983] están congelados, pero se conservan y podemos retomarlos». Ver más detalle en Daniel Utrilla, *Vuelve el fantasma del rearme* en EL MUNDO, Europa, 6 de febrero de 2001.

Actualmente existen importantes decisiones sobre la mesa que serán tomadas en el futuro inmediato y que sin duda ayudarán a delinear y delimitar el escenario para la política exterior de seguridad alemana. Después de la difícil situación de la cumbre de Niza, realizada en diciembre del 2000, Alemania, Francia y el Reino Unido vuelven a ponerse en contacto para impulsar el proceso de integración europeo, que quedó algo resentido por las fricciones del encuentro que puso fin a la Presidencia francesa.

En esa ocasión, Alemania logró consolidarse con más peso en las instituciones europeas que el resto de los países grandes y sin renunciar a su derecho de veto en las cuestiones que le interesan.

Al malestar suscitado por las divergencias sobre los pesos respectivos en la UE, se ha sumado el desfase de sus respectivas visiones sobre el futuro de la Unión. Tanto el Canciller Federal como el Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, hacen nuevamente un llamamiento a una mayor integración, llevando la voz cantante en el debate sobre la ampliación de la UE¹⁷³.

Por otro lado, en estos momentos la situación de Alemania con su principal aliado transatlántico es delicada toda vez que el Secretario de Defensa de la actual Administración estadounidense, Donald H. Rumsfeld, comunicó a los aliados que Estados Unidos pondrá en marcha el Sistema de Defensa Nacional Antimisiles (NMD), un plan que considera «un imperativo moral» y una necesidad en materia de seguridad¹⁷⁴.

El canciller alemán, Gerhard Schröder, expresó las dudas de los países europeos sobre el plan y recordó que hay que tener en cuenta los efectos que puede tener el 'escudo antimisiles', versión actualizada de 'la guerra de las galaxias', en Rusia y China.

El canciller alemán, Gerhard Schröder, no ocultó sus reticencias por la iniciativa de defensa estadounidense. «Necesitamos saber con claridad en qué consiste el Escudo Nacional Antimisiles (NMD). Hemos de considerar los efectos que este plan tendrá en Rusia y en China», dijo el canciller alemán. Schröder destacó el importante papel que desempeña Rusia en la seguridad en Europa y defendió la política de Berlín de reforzar la cooperación con Moscú.

¹⁷³ Cristina Frade. *Jospin y Chirac intentan frenar el 'apetito' de liderazgo alemán*, en EL MUNDO, Europa, Jueves, 1 de febrero de 2001, año XIII, N° 4.032.

¹⁷⁴ Ana Alonso Montes, «El Gobierno de Bush comunica a Europa que construirá el gran 'escudo antimisiles'», en EL MUNDO, Europa, Domingo, 4 de febrero de 2001 Año XIII, N° 4.035.

El canciller alemán destacó la necesidad de que Europa refuerce su capacidad e independencia en materia de defensa, lo que provoca los recelos de EEUU: «Europa debe tener la capacidad de reaccionar independientemente en las crisis»¹⁷⁵

La firmeza de Rumsfeld sobre el controvertido plan de Defensa Nacional Antimisiles causa preocupación en Alemania y en los países vecinos, incluyendo Rusia, al recordar que el NMD podría conducir a una nueva carrera de armamentos.

Lo anterior refleja además la necesidad que tienen la OTAN (Organización para el Tratado del Atlántico Norte) y la Unión Europea de cooperar con Rusia en materia de seguridad y defensa.

De todo lo anterior se desprenden las siguientes reflexiones:

La política alemana actúa en dos sentidos, el nacional y el internacional. En el ámbito nacional, la creación, reforzamiento y promoción de las instituciones encargadas de salvaguardar los derechos humanos constituyen una prioridad de su política; mientras que en el ámbito internacional, la adhesión a acuerdos, instrumentos y mecanismos penales internacionales se ostentan como la mejor vía a través de la cual, por una parte, Alemania demuestra su compromiso con la seguridad apegada a las normas humanitarias y, por extensión, evita la injerencia externa por motivos humanitarios en sus asuntos internos.

Vista la difusión regional y mundial de los principios que ha mantenido Alemania sobre los asuntos de seguridad, las demás potencias han aceptado gradualmente que Alemania se ocupe progresivamente de los problemas de seguridad fuera de sus fronteras y de la propia zona de la OTAN. Se ha optado por los mecanismos jurídicos, políticos y diplomáticos para regular la participación de Alemania en el marco de cualquier institución de seguridad, especialmente de la OTAN, principal instancia hasta el momento encargada de llevar exitosamente la seguridad a cualquier punto del planeta.

En lo que toca al escenario de seguridad en Europa, es indispensable trabajar aún más para garantizar un sostenido ambiente de orden y estabilidad en la región, misma que todavía hoy se ve eclipsada por los constantes odios étnicos en diversas poblaciones (caso concreto de los Balcanes), por el desplazamiento masivo de refugiados, por el tráfico ilegal de drogas, personas, bienes y armas convencionales y

¹⁷⁵ Ibidem

ligeras, por un lacerante terrorismo organizado, por la inmigración masiva hacia Europa y, por emergentes problemas ambientales

En resumen, en los albores del Siglo XXI, Alemania y sus países vecinos continuarán enfrentando importantes riesgos y amenazas que contienen inevitablemente una dimensión militar. Falta comprobar en el futuro de que forma habrán de distribuirse el peso y poder de cada potencia en cada uno de los continentes. Indudablemente, hoy en día el peso y poder de Alemania encabezan e impulsan las iniciativas de seguridad y defensa en la región

Referencias bibliohemerográficas

1. Aguirre, Pedro. Rossell, Mauricio. *La Unión Europea. Evolución y Perspectivas* Ed. Diana, México, 1994.
2. Aguirre, Mariano, Política Exterior, Madrid, España, Vol XII, No. 65, septiembre-octubre. 1998
3. Alba Fernández. Alejandro. ¿La OTAN como nuevo garante de la seguridad internacional en el siglo XXI?. Instituto Matías Romero Academia Diplomática. México, año 2000
4. Alonso Montes, Ana "La capacidad del ejército alemán en peligro", en El Mundo, 25 de julio de 1999. Sección: Europa.
5. Ana Alonso Montes, "Cerrarán 59 bases militares", en El Mundo, Año XIII. Número 4.080 martes, 30 de enero de 2001. Sección Europa.
6. Asmus, Ronald D. Germany's Contribution to Peacekeeping. Issues and Outlook, Rand's National Defense Institute, Santa Monica, California, 1995.
7. Asunción Serena "La Unión Europea Occidental cede su protagonismo a la UE", en El Mundo (en español), Europa, publicado en internet. <http://www.El-mundo.es/2000/11/14/europa/14N0053.html>. Martes, 14 de noviembre de 2000
8. Barracks, Carlisle. The Normalization of the Federal Republic of Germany's Defense Structures, Strategic Studies Institute, septiembre. 1992.
9. Bundeswehr Official Site On-Line. "From World War II to the Building up of the Bundeswehr", en German Security Policy and the Bundeswehr, >[http://www. Bundeswehr.de/news/English/start.html](http://www.Bundeswehr.de/news/English/start.html)
10. Bundeswehr Official Site On Line. "The Bundeswehr in the Reunified Germany -Army of Unity", en German Security Policy and the Bundeswehr, ><http://www.bundeswehr.de/news/English/start.html>
11. Bundeswehr Official Site Online. "Bundeswehr Planning - Capabilities, Structures and Resources", en German Security Policy and the Bundeswehr, >www.bundeswehr.de/news/English/3_3_bundeswehr_planning_capabilities_structures_an_resources.htm
12. Bundeswehr Official Site Online, "The Command Structure", en German Security Policy and the Bundeswehr, , >www.bundeswehr.de/news/English/3_3_bundeswehr_planning_capabilities_structures_an_resources.htm
13. Carpeta Informativa sobre la Unión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, DGE marzo de 2000, pp:58 Versión Estenográfica
14. Carpeta Informativa sobre la República Federal de Alemania. Dirección General para Europa, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Junio del 2000, 49 pp. Versión Estenográfica.
15. Cafruny, Alan. Rosenthal Glenda. The State of the European Community The Maastricht Debates and Beyond. Longman Group, Uk. Limited Inglaterra, 1994.
16. Centro de Información de Berlín. Berlín en Resumen. Traduc. Alicia Hamm. Centro de Información de Berlín, 1990, pp:4-9. Prestel -Verlag, München. Bienvenidos a Alemania Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, 1992, pp:39

17. Comisión Europea Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman. 1950-2000. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, enero de 2000.
18. Comisión Europea Tratado de Amsterdam: lo que ha cambiado en Europa, Serie: Europa en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999
19. Comisión Europea La Agenda 2000 Fortalecer y ampliar la Unión Europea. Serie: Europa en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
20. Comisión Europea 10 Lecciones sobre Europa. Serie Europa en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
21. Christopher, Warren. In the Stream of History. Shaping foreign policy for a new era, Stanford University Press. Stanford, California, 1999.
22. Clemens, Clay. A special kind of superpower? Germany and the demilitarization of post-Cold War international security. Germany in a New Era, Gary L. Gempel ed., Indianapolis, the Hudson Institute, 1993.
23. "Los 50 años de la República Federal de Alemania en cifras y acontecimientos", en Deutschland, Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias., Edición Especial, No. 6/98, Dic-Ene.
24. de Montbrial, Thierry "Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie", en Politique Etrangere, Francia, No 3, Año 63°, otoño de 1998.
25. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal La Actualidad de Alemania., Societäts-Verlag, Francfort del Meno, julio de 1997.
26. Documento. "Conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Helsinki", Fuerzas Armadas y Sociedad, N°4, octubre-diciembre de 1999, Chile.
27. Documento Básico del Consejo de Asociación Euroatlántica 30 de mayo de 1998.
28. John S Duffield. World Power Forsaken. Stanford University Press, Stanford, California, 1998
29. Duverger, Maurice. Sociología Política. Traduc Jorge Esteban, Ed. Ariel, Barcelona, 1972.
30. Embajada de México en Alemania. "Informe Mensual". Embamex Alemania, Bonn, noviembre, 1989.
31. Embajada de México en Alemania. "Minuta: Encuentro del Presidente del Parlamento Alemán, Wolfgang Thierse, con el Grupo de Embajadores Latinoamericanos", SRE, Dirección General para Europa, 5 de mayo de 1999.
32. Foreign Broadcast Information Service, Daily Report: West Europe, 20 de noviembre de 1992
33. Fulbrook, Mary. Historia de Alemania., traduc Beatriz García Ríos, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995.
34. Garay Vera, Cristian, "Conflictos y políticas de seguridad en escenarios regionales", en Diplomacia, Santiago de Chile, No. 81, octubre-diciembre de 1999.
35. Gerlach, Christian. "El pasado alemán omnipresente", en Le Monde Diplomatique, N°. 28, octubre 20-noviembre 19 de 1999, México.

36. Gómez Rueda, Héctor. Teoría y Doctrina de la Geopolítica. Ed. Astrea. Buenos Aires, 1977.
37. Gompert, David C. & F. Stephen Larrabee (editors) America and Europe. A partnership for a new era Cambridge University Press, E.U.A., 1997.
38. Gordon, Philip. The normalization of german foreign policy. Orbis 38, N° 2, 1994.
39. González, Juan Carlos "Alemania aportará un tercio de la fuerza militar de la UE", en El Mundo, Europa, miércoles 14 de junio de 2000.
40. Gunther, Markus. "Agenda 2000. Tareas centrales y metas de la presidencia alemana en el Consejo de la UE", en Deutschland, Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias., Traduc Jorge Estay, Claudio Blasco, Societäts-Verlag, N° 6, Alemania. Diciembre/Enero 98-99
41. Hancock, M.Donald y Helga A. Welsh, German Unification: Process & Outcomes, Westview Press, Inc. USA, 1994.
42. Hobsbawm, Eric, Historia del siglo XX, Ed. Crítica. Barcelona, 1995.
43. Ianni, Octavio. La sociedad Global. Traduc. Leonardo Herrera González, Ed. Siglo XXI. México, 1998
44. Ianni, Octavio. Teorías de la Globalización Traduc. Isabel Vencat Núñez, Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM-Siglo XXI, México, 1996.
45. Joffe, Josef. "The end of the Nation-State, reconsidering past loyalties", en The Berlin Journal. A quarterly from the American Academy in Berlin New York, June 1999.
46. Johnstone, Diana, "Deception and selfdeception", en Review of International Affairs, Belgrado, Yugoslavia, Vol LI, No. 1091-93. abril-junio de 2000.
47. Kaiser, Karl y Klaus Becher, Germany and the Iraq conflict, Nicole Gnesotto & John Roper eds., 1995.
48. Keohane, Robert O y Joseph Nye, Power and interdependence in the information age" en Foreign Affairs, New York; Vol 77, Issue 5, Sep/Oct 1998, pp 81-89, publicado en internet <http://www.nwc.navy.mil/nsdm/annexes/c/pmi-04.htm>, 29 de septiembre de 2000.
49. Kissinger, Henry La Diplomacia, FCE. México, 1995.
50. Krauthausen, Ciro. "Alemania cierra 59 cuarteles en una polémica reforma que afecta a casi 60.000 personas", en El País, N° 1733, martes 30 enero 2001.
51. Kunz, Diane. Butter and Guns, America's Cold War Economic Diplomacy, New Haven, USA, 1997.
52. Laldi Zaki. Pensar el Mundo después de la Guerra Fría. Ed. Grupo Perfil, México. 1993.
53. Laquer, Walter. La Europa de Nuestro Tiempo Traduc. Anibal Leal, Ed. Vergara, Buenos Aires, 1994
54. Lang Guth, Gerd Germany in the age of globalization . en The Washington Quarterly, N° 3. jun-aug 1999.

55. Lewis Gaddis, John "The New Cold War History", ensayo publicado en Footnotes, the Newsletter of FPRI's Marvin Wachman Fund for International Education,, Pennsylvania, June 1998, Vol. 5. No. 5.
56. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, 1998.
57. Lasagna, Marcelo. "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo" en Afers Internacionals, Fundación CIDOB, Barcelona, 32/1996: <http://www.cidob.org>
58. Mackinder, Halford, J. Democratic Ideals and Reality, W W Norton, New York, 1962
59. Moïsi, Dominique "Dreaming of Europe", en Foreign Policy. N°. 115, German Marshall Fund of the United States, Foreign Policy Special Editorial Fund for Europe, Carnegie Endowment for Peace, Washington, verano de 1999.
60. Mommsen, Hans "On the problem of the Nation-State", en The Berlin Journal. A quarterly from the American Academy in Berlin New York, June 1999, p 6-7.
61. Montaña, Jorge, El Nuevo espíritu de la ONU en los cambios mundiales, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
62. Morgenthau, Hans. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963
63. OTAN. Bienvenue a l'OTAN. Service de l'information de l'OTAN. Bruselas. 1997
64. Oxford, Barrie. The Global System. Economics, Politics and Culture St. Martin's Press, Inglaterra, 1995.
65. Saxe-Fernández, John. Globalización. Crítica a un Paradigma. Ed. Plaza y Janés, México, 1999.
66. Schultz D, A.M. Hacia la Reunificación: la Cuestión Alemana en la Década de los Ochenta Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
67. Solana, Javier. "Seguridad europea fin de siglo", en Meridiano, N°14, España, abril de 1997.
68. Redacción. "Charlemagne Joschka Fischer. Germany's flighty Foreign Minister", en The Economist, 20 de Mayo del 2000, Sección Europa.
69. R.A.C., Parker. El siglo XX. Europa 1918-1945. (traduc del alemán) Historia Universal, Ed. Siglo XXI, 2ª Edición, México, 1978.
70. Sonderdienst de la RFA. "Richard von Weizsäcker, Presidente de la República Federal de Alemania Mensaje en ocasión del Día de la Unidad Alemana" Bonn, 3 de octubre de 1990.
71. Secretana de Relaciones Exteriores. "Conflicto en Kosovo. Intervención armada de la OTAN". Informe Mensual Dirección General para Europa, marzo de 1999 Versión Estenográfica.
72. SRE. Carpeta Informativa sobre la República Federal de Alemania, Dirección General para Europa. julio de 2000, 50 pp Versión Estenográfica.
73. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2000. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, New York, 2000.

74. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, New York, 1999.
75. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press. New York, 1998.
76. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security Oxford University Press, New York, 1997.
77. "Suplemento Especial: 1949-1989. Los 50 años de la República Federal de Alemania en cifras y acontecimientos", en Deutschland (traduc al español), N°6. Franfurter Societäts-Druckerei GmbH, diciembre-enero de 1998/99.
78. Tamames, Ramón, Estructura económica internacional, Ed. Alianza, México, 1994.
79. Unterseher, Lutz. "Europe's Armed Forces at the Millenium: A case study of change in France, The United Kingdom, and Germany", Bnefing Report #11, Commonwealth Institute, noviembre de 1999,
><http://www.comw.org/pda/9911eur.html>
80. Venturoni, Guido. "The Washington Summit initiatives: Giving NATO the "tools" to do its job in the next century", en NATO Review, Vol 47. No. 3, otoño de 1999.
81. Von Rüdiger Scharf. "Es hat richtig geknallt» - Eichel und Scharping streiten über die Bundeswehr", en Berliner Morgentpost Online, 10 de junio de 2000,
><http://www.berliner-morgenpost.de/archiv2000/000610/politik/story68192.html>
82. Yámoz, Carlos "La UE decide contar con una fuerza armada de 60,000 hombres en 2003", en El País, Internacional publicado en internet: <http://www.El-pais.es/20001121/internac/defensa.htm>. N° 1663, Martes 21 de noviembre de 2000.