

*Javier de Carlos Izquierdo**

El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa «posbrexit»

El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa «posbrexit»

Resumen:

Este verano, durante los meses de junio y julio se han sucedido tres acontecimientos de importancia en el contexto geopolítico europeo y mundial. Nos referimos a la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, a la publicación de la Estrategia Global de Acción Exterior y de seguridad de la Unión Europea y a la Publicación del Libro Blanco alemán de la defensa. En este documento tratamos de entender este último y sus implicaciones en términos políticos y estratégicos para la Unión Europea.

Abstract:

This summer there has been three major developments in the European and global geopolitical context. These facts are the decision of the UK to leave the European Union, the publication of the Global Strategy for Foreign Action and Security of the European Union and the publication of White Paper 2016 on German Security Policy. This paper will let us a better comprehension of the relationship of the German White Paper and its implications in political and strategic terms for the European Union.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Unión Europea, Reino Unido, Alemania, *Brexit*, Libro Blanco de 2016, Defensa Alemana, *Bundeswehr*, Estrategia Europea de Seguridad, OTAN, *Framework Nation Concept*, SEAE, Nuevo Orden Internacional, Gobernanza Mundial, Geopolítica.

Keywords:

European Union, United Kingdom, Germany, Brexit, White Paper 2016, German Defense, Bundeswehr, European Security Strategy, NATO, Framework Nation Concept, EEAS, International New Order, Global Governance, Geopolitics.

Introducción

El pasado 3 de julio fue aprobado en el Consejo de Ministros alemán el Libro Blanco de la Defensa, que significaba el regreso de Alemania al primer plano militar. En realidad se trataba de la comunicación a la comunidad internacional de la voluntad alemana de ocupar un papel más central en la OTAN y en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión. Este hecho venía preparándose desde hace varios años, incluso se adelantó abiertamente en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2014.

Este nuevo papel deseado y publicado por Alemania es más acorde con su realidad económica y demográfica, de mayor tamaño que Francia y el Reino Unido. Pero este posicionamiento de Alemania no se debe desvincular de la nueva situación que plantea la salida del Reino Unido de la UE y de la publicación de la Estrategia de la Unión Europea, que es una expresión de la voluntad de fortalecer la Política Exterior de la UE. De hecho Alemania ha tenido un papel activo en el apoyo al desarrollo de esta nueva estrategia europea.

Los primeros años de la Guerra Fría

Después de la Segunda Guerra Mundial tanto la República Federal de Alemania como la República Democrática fueron concebidas como Estados desmilitarizados, pero la Guerra Fría impidió que esta situación madurara. El Ejército de la República Federal de Alemania (*Bundeswehr*), fue constituido en 1955 y el de la República Democrática en 1956 (*Nationale Volksarmee*). Este último fue absorbido en 1990 por la *Bundeswehr*. Desde la creación de la *Bundeswehr* en 1955 su función estuvo limitada a la defensa territorial del país. Pocos meses después se incorporó a la OTAN, constituyendo el elemento más avanzado de la defensa convencional frente al bloque soviético. Durante la Guerra Fría, el Ejército alemán llegó a estar integrado por más de 500.000 soldados que constituían la mitad de las tropas terrestres del bloque occidental¹. Pero la capacidad principal de este ejército era disuasoria defensiva. Como veremos, para modificar la estructura y el tamaño del Ejército hubo que esperar a la Reunificación alemana y a la firma del Tratado Dos + Cuatro, que ponía fin al límite del número de soldados en la cifra de 370.000.

¹ PETERS, S. (1995) «La reestructuración del sistema de defensa Alemán». En Aguirre, M. (ed.) *Ruptura de Hegemonías. La fragmentación del poder en el mundo*, pp. 41-59. Barcelona, Icaria editorial.

Los Libros Blancos de los socialdemócratas: 1970 y 1976

La República Federal de Alemania (RFA) se incorporó a la OTAN el 9 de mayo de 1955. Como respuesta, el bloque comunista pocos días después creó el Pacto de Varsovia. Sin la presencia de la RFA en la Alianza hubiera sido imposible el necesario equilibrio de poder de la Guerra Fría. Este periodo de máxima tensión dio lugar al periodo de la Guerra Fría denominado «Coexistencia Pacífica», que coincide con el periodo de mayor compromiso militar de EE.UU. en Vietnam, que ya en 1969 dio paso a la progresiva vietnamización de la guerra². En esas mismas fechas el Gobierno Federal hizo pública una Declaración por la que se proponía proteger al pueblo alemán de las amenazas exteriores (1968). Y poco después, en octubre de 1969, coincidiendo con el nuevo canciller federal, Willy Brandt, se comenzó a trabajar en la elaboración del primer Libro Blanco de la Defensa alemán³.

Según se nos indica en el prólogo del Libro, este es el resultado de un examen hecho por las propias Fuerzas Armadas federales durante más de cinco meses, en el que han participaron más de 2.000 personas. Y al mismo tiempo es el programa de la política de seguridad del Gobierno Federal para los próximos años. También se indica en el prólogo que la política de seguridad constituye un elemento importante de la política de paz y una base tanto de la política exterior como interior. Al analizar los criterios de la política de seguridad, se considera que la principal amenaza para la RFA es el Pacto de Varsovia y por tanto gracias a la OTAN se garantizaba la paridad nuclear y en consecuencia la paz y la seguridad del pueblo alemán. A partir de esa fecha se han venido publicando los libros blancos con una periodicidad variable.

En 1976 se publicó el segundo Libro Blanco sobre la seguridad y el desarrollo del Ejército de la RFA⁴. Helmut Schmidt, ministro de Defensa durante la elaboración del primer Libro Blanco y ahora canciller federal de Alemania, en la introducción de este segundo libro nos indica que a pesar de los problemas económicos mundiales (crisis del petróleo de 1973), la RFA mantendría su capacidad defensiva. En sus propias palabras: el éxito de

² Nos referimos a la progresiva retirada de las tropas estadounidenses, sustituyéndose por unidades sudvietnamitas entrenadas y equipadas por EE.UU.

³ MINISTERIO DE DEFENSA (1971). Libro Blanco alemán 1970 a cerca de la seguridad de la República Federal Alemana y de la situación de las fuerzas armadas federales. *Boletín de Información*, 54, X. Madrid, CESEDEN. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4771880.pdf>

⁴ FERNÁNDEZ ROJO, F. (1977). LIBRO BLANCO 1975/76, Sobre la seguridad de la República Federal Alemana y el desarrollo de la Bundeswehr. *Boletín de Información*, 107. Madrid, CESEDEN. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4769922.pdf>

la política de distensión solo es posible gracias a la política de seguridad basada en la OTAN. El libro, al igual que en 1970, contiene dos partes. La primera ofrece un detallado análisis de la situación estratégica.

Y la segunda está dedicada al presente y el futuro del Ejército alemán. En la primera parte se comparan la OTAN y el Pacto de Varsovia; La política, la ideología, la estrategia y las fuerzas militares de los dos bloques; La energía; Y también, la Política de Seguridad de la RFA, de la OTAN y de Europa.

Así como la cooperación en materia de armamento, la cooperación al desarrollo y la política de distensión de Naciones Unidas. En la segunda parte se describen las fuerzas armadas, su función y su futuro. Sobre la *Bundeswehr* se dice que:

« [...] tiene un carácter meramente defensivo. Los efectivos, la organización, el equipo y la instrucción demuestran eso. La República Federal Alemana ha renunciado a la fabricación y posesión de armas ofensivas estratégicas [...] Todo esto evidencia que la *Bundeswehr* por su personal, material, técnicas, logística y posibilidades de mando no es apta para una ofensiva estratégica».

Todo ello estaba en consonancia con los preceptos de la Ley Fundamental de 1949. Todavía no había llegado la polémica sobre la legalidad del despliegue de tropas alemanas en el exterior en apoyo de las misiones de paz.

También se fija la misión de las Fuerzas Armadas, que es: la defensa de la RFA en el marco de la OTAN. Se trata de una misión defensiva de carácter disuasorio, para poder rechazar al agresor junto con las tropas aliadas y «recuperar el territorio perdido».

En el Libro de 1976 también se analiza la estructura de los ejércitos y la misión de cada uno de ellos. En particular la nueva estructura (1975) del Ejército de Tierra, y las diferentes propuestas para la nueva organización de los servicios comunes: sanidad, logística, etc. Se cierra el trabajo con encuestas sobre la Cultura de la Defensa: Fuerzas Armadas y sociedad, Ejército y deporte y las Fuerzas Armadas en los libros de texto. También se abordan temas de sociología militar y por fin la cuestión del gasto en defensa, que se estima para 1976 en torno a un 5% de producto interior bruto (PIB).

Los demócratacristianos y la caída del Muro

En 1983, seis años antes de la caída del Muro de Berlín, el canciller democristiano Helmut Kohl publicó el tercer Libro Blanco de seguridad de la RFA⁵. De nuevo en el prefacio el canciller subraya que la base para la seguridad y el entendimiento con el Este se encuentra en el seno de la OTAN. La principal novedad del Libro, como nos explica el propio ministro de Defensa, es que en esta ocasión se renuncia a exponer el capítulo relativo al Ejército ya que se prevén inminentes cambios en su organización. En cuanto a la Política de Seguridad, al igual que en el Libro comentado de 1976, se analizan los aspectos fundamentales de la seguridad alemana: se comparan la OTAN y el Pacto de Varsovia; La política, la ideología, la estrategia y las fuerzas militares de los dos bloques; las relaciones Norte-Sur; Las potencias nucleares; Geopolítica; Fuerzas convencionales y nucleares en Europa; La contribución de la RFA en la OTAN; Y también, la Política de Seguridad de la RFA, de la OTAN y de Europa. Así como la política, negociación y avance en materia de reducción de armamento y desarme. Además en este Tercer Libro Blanco aparece una nueva visión de la Defensa: La «Defensa Integral». En ella se introducen conceptos como la Protección Civil, la protección humanitaria, la ayuda al desarrollo o la energía.

Poco después, la caída del Muro de Berlín en 1989 y los cambios políticos y sociales de esas fechas permitieron la Reunificación alemana. El 12 de septiembre de 1990, gracias al Tratado Dos + Cuatro⁶, Alemania recuperó su soberanía. Y el 3 de octubre de 1990 por fin se autorizó la adhesión de la RDA en la RFA. Como consecuencia el tamaño del ejército creció y este pasó a ser un instrumento de su política exterior. Ya en 1992 se comenzó a difundir el concepto de que «cualquier conflicto en el mundo podía ser del interés de la seguridad de Alemania»⁷. Esta misma orientación se recogió en el cuarto Libro Blanco (y segundo del canciller Helmut Kohl), el de 1994⁸. En él, ya se concebía el papel de la *Bundeswehr* al servicio de los objetivos de la política exterior alemana. Por

⁵ FERNÁNDEZ ROJO, F. (1984). Libro Blanco de la Defensa Alemana 1983. Madrid, CESEDEN. Primera Parte en Boletín de Información, 178. Disponible en: <https://goo.gl/9Y3cfi>.

Tercera Parte en Boletín de Información, 181. Disponible en: <https://goo.gl/HzAvql>.

⁶ Tratado firmado en Moscú, por Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética, por el cual Alemania recuperaba su plena soberanía para formalmente poder decidir sobre su unificación. Disponible en: <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

⁷ *Ibid.* PETERS, S. (1995), p. 54.

⁸ Gobierno Federal (1994): *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*. Berlín, Ministerio de Defensa Federal. Disponible: www.resdal.org.ar/Archivo/d0000066.htm

lo tanto, conviene señalar que hasta la reunificación la RFA se centraba exclusivamente en su autodefensa en el territorio nacional, valiéndose de la OTAN. Y desde entonces hasta ahora, Alemania ha ampliado su horizonte de autodefensa, contemplando el uso del Ejército allá donde haga falta para salvaguardar sus intereses nacionales.

En el cuarto Libro Blanco se repasaba el contexto de seguridad posterior a la Guerra Fría y la situación estratégica del país, detallando los objetivos de la seguridad. Estos objetivos se basaban en el multilateralismo, el mantenimiento del vínculo trasatlántico y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común. Pero la voluntad de Alemania se materializaba en la participación en las operaciones en el exterior. El principal conflicto formal que existía para ello tras la Reunificación era la Ley Fundamental de 1949. Según esta ley la Defensa tendría carácter disuasorio y estaría limitada a la defensa territorial del país. Finalmente el Tribunal Constitucional resolvió que no había impedimento formal para participar en las operaciones de paz en el exterior.

Antecedentes del Libro Blanco de 2006

En octubre de 1998, el canciller socialdemócrata Gerhard Schröder tomó posesión de su cargo. Durante su mandato no se publicó un nuevo Libro Blanco, pero sí se revisó el de 1994 al elaborar dos directivas que permitieron la transformación de las Fuerzas Armadas: Las Líneas Básicas de la Política de Defensa de 2003⁹ y el Concepto de las Fuerzas Armadas para actualizar las misiones, principios y organización del *Bundeswehr* de 2004.

En el punto 59 de la Directiva de 2003 se detallaba que la *Bundeswehr* debía ser capaz de participar en las operaciones multinacionales de prevención de conflictos y gestión de crisis, apoyando a sus aliados más allá de sus fronteras. No obstante para entonces Alemania ya había venido participando con la OTAN en las operaciones de Yugoslavia y la Fuerza de Kosovo. En el documento de 2003 se detallan no solo el tipo de operaciones, sino también la misión y las tareas de la *Bundeswehr*. Esta directiva de 20 páginas es el precedente del Libro Blanco de 2006 y allana definitivamente el camino a las operaciones en el exterior siempre en un marco multinacional y en consonancia con la defensa territorial, la gestión de crisis, la prevención de conflictos o la ayuda humanitaria. En el documento antes mencionado de 2004, el Concepto de las Fuerzas Armadas para

⁹ STRUCK, P. (2003). *Defence Policy Guidelines for the area of responsibility of the Federal Minister of Defence*. Berlín. Ministerio de Defensa Federal, 2003.

actualizar las misiones, principios y organización del *Bundeswehr*, se establecieron los límites para los despliegues internacionales¹⁰, 35.000 hombres.

El Libro Blanco de 2006 y las líneas básicas de 2011

Como hemos señalado, a pesar del cambio en materia de seguridad que se inició tras los atentados de septiembre de 2001, el Libro Blanco de 1994 permaneció vigente hasta 2006, año en el que fue actualizado. El nuevo Libro Blanco de Seguridad¹¹ fue publicado meses después de la elección de Ángela Merkel como canciller federal de Alemania. En él se recogen las directivas de 2003 y 2004 respecto a los despliegues en el exterior y a la coordinación de los instrumentos militares y civiles. Y también se definen las funciones de las Fuerzas Armadas: defensa nacional, defensa cooperativa, prevención y gestión de crisis, cooperación humanitaria internacional, etc.

La visión estratégica de 2006¹², continúa alejándose del concepto de la defensa nacional estática, orientándose hacia las operaciones en el exterior de resolución de crisis y la defensa preventiva. En suma, aunque seguramente quisieron hacer esa adaptación mucho antes, tras la reunificación y con motivo de las misiones de Petesberg, hubo que esperar a que el nuevo escenario generado por el 11-S lo pusiera más fácil. En su conclusión se recalca que la transformación de las Fuerzas Armadas implica un «fuerte enfoque interministerial que combine los instrumentos civiles y militares» a la vez que orientados a las operaciones en el exterior de prevención de conflictos y gestión de crisis. Se trata de un documento marco general, en el que como es de esperar se señala que debe continuar la transformación de la *Bundeswehr*, pero no se indica la manera de hacerlo: no hay planes específicos, referencias a presupuestos o a la manera de desarrollar las capacidades.

Hasta el pasado mes de julio y durante los más de 10 años que la canciller federal ha permanecido al frente del Gobierno, el libro de 2006 ha sido la referencia estratégica en

¹⁰ Véanse las páginas 239 y 240 de COLOM, G. (2013). «La Transformación de la Política de Defensa Alemana». *Revista General de Marina*, Vol. 264, pp. 235-243. Madrid, Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2013/03/cap04.pdf>.

¹¹ Gobierno Federal (2006): *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*. Berlín, Ministerio de Defensa Federal. Disponible: <http://goo.gl/rx96lB>.

¹² Un buen análisis del Libro Blanco de 2006 puede consultarse en el trabajo de Félix ARTEAGA (2006) «La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006». *ARI*, 96. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://goo.gl/QbtoL8>

el ámbito de la defensa de Alemania. No obstante en 2011 se presentaron unas Líneas Básicas de la Política de Defensa¹³, que pretendían recoger la nueva situación estratégica: Crisis económica global, presión migratoria, etc. Como consecuencia de la crisis económica iniciada en 2006 las medidas de austeridad supusieron la reducción del presupuesto en materia de defensa y la consiguiente reestructuración del ejército en 2010 y 2011. Las Líneas Básicas recogen este hecho a la vez que subrayaban la «responsabilidad de Alemania ante Europa y el mundo» dentro del «marco de colaboración con Naciones Unidas, OTAN y la Unión Europea», por este orden. De manera importante se recoge el Concepto Estratégico de OTAN definido en Lisboa en 2010, que se fundamenta en la defensa colectiva, la gestión de crisis, la seguridad cooperativa y la importancia de la resiliencia en materia de ciberseguridad¹⁴. En muchos aspectos es un precedente del Libro Blanco de 2016, como por ejemplo en el fortalecimiento del vínculo transatlántico o en el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) «subordinada» a la OTAN. Pero en otros se opone completamente. Nos referimos en particular a la política de personal. En las Líneas Básicas de 2011 lo que se contempla es una reducción del número de efectivos, pero no ya por el cambio de modelo, al suspender el servicio militar obligatorio¹⁵, sino quizá (no se explica con claridad) por las futuras necesidades operativas. Como veremos más adelante, en el Libro Blanco de 2016 lo que se contempla no es precisamente una reducción. Para mitigar la reducción de personal de las Líneas Básicas de 2011 motivada por la crisis económica se recurrió a la figura de los reservistas, como una solución a corto plazo que evitara perder más capacidades a la vez que permitía la integración de las Fuerzas Armadas en la sociedad.

Respecto al presupuesto de defensa, no se detalló nada en las Líneas Generales de 2011, salvo que «debe estar en consonancia con la misión del *Bundeswehr* y con todos

¹³ Ministerio de Defensa (2011). *Defense Policy Guidelines: Safeguarding National Interests, Assuming International Responsibility, Shaping Security Together*. Berlín, Ministerio de Defensa Federal. Disponible: <http://goo.gl/C5m3Us>.

¹⁴ *Ibíd.* Ministerio de Defensa (2011), pp. 14-15.

¹⁵ El 30 de junio de 2011 finalizó la permanencia en filas del último reemplazo perteneciente al servicio militar obligatorio. La suspensión del servicio militar obligatorio en Alemania se acordó a finales de 2010 y a la vez se suprimió el servicio social sustitutorio. La reforma prevista significaba la reducción de 55.000 soldados (de 240.000 a 185.000) y de 20.000 civiles (de 85.000 a 65.000). Para más detalle véase la página 242 del trabajo de COLOM PIELLA, G. (2013). «La Transformación de la Política de Defensa Alemana». *Revista General de Marina*, Vol. 264, pp. 235-243 Madrid, Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2013/03/cap04.pdf>.

los compromisos del gobierno». No obstante, sí sabemos que el presupuesto ejecutado en materia de defensa entre los años 2010 y 2012 osciló entre el 1,34% y el 1,35% del producto interior bruto¹⁶, alcanzando en 2015 la cifra de 1,18%. Y también sabemos que en abril de 2015 el Gobierno alemán comunicó su decisión de «incrementar su fuerzas acorazadas entre cuatro o seis batallones, a fin de aumentar su capacidad de disuasión»¹⁷.

El camino hacia el Libro Blanco de 2016

En 2012 el embajador de Alemania en España ya nos explicaba que el motivo de la profunda reforma de las Fuerzas Armadas alemanas iniciada en 2009 era consecuencia de las misiones actuales: «la defensa del país como defensa aliada en el marco de la OTAN, la prevención de conflictos y gestión de crisis internacionales, incluida la lucha contra el terrorismo internacional y la participación en cometidos comunes en el marco de la PSDC de la Unión Europea»¹⁸. También comentaba, respecto al servicio militar obligatorio, que «formalmente solo ha sido suspendido, pero en realidad ha quedado prácticamente eliminado», así como la reducción de personal (de 340.000 a 250.000 entre civiles y militares) y de emplazamientos militares (de 400 a 270). Hay que añadir a la explicación del embajador que la reforma de las Fuerzas Armadas fue consecuencia directa de las medidas de austeridad del Gobierno alemán, aunque eso no significó la renuncia a su voluntad de internacionalizar la defensa.

En diciembre de 2013 el ministro de Relaciones Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, señalaba que Alemania era demasiado grande para dedicarse solo a comentar la política mundial. En esas fechas la todavía hoy ministra de Defensa, Úrsula von der Leyen, también ofreció apoyo a los franceses en Malí y en la República Centroafricana. Pero la voluntad alemana de una mayor presencia en el extranjero no acabó ahí, poco después adelantó la posibilidad de colaborar en el Este de Ucrania y en la formación de soldados en Irak.

¹⁶ Central Intelligence Agency (2016). «Germany. Military expenditures». *The World Fact Book*. Washington D.C, CIA.

¹⁷ FUENTE COBO; I. (2015). «La seguridad y la defensa alemana: ¿Preparada para Liderar?» *Documento Opinión*, 56/2015. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2015/12/DIEEEA56-2015.html>.

¹⁸ Silberberg, R. (2012). Política de seguridad y defensa Alemana. *Boletín de Información*, (323), 7-18. Conferencia pronunciada en el CESEDEN en diciembre de 2011. Véase la página 17. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4198885.pdf>.

Sin duda la crisis de Ucrania ha sido la principal cuestión para la política exterior alemana en los últimos años. Incluso en 2014 Alemania expulsó a un diplomático ruso en Berlín y Rusia hizo lo propio en Moscú. El debate interno sobre Rusia ha dividido a la opinión pública e incluso a los políticos. El ministro de Asuntos Exteriores Steinmeier llegó a declarar ante el Parlamento: «No queremos la guerra fría ni la guerra caliente, pero queremos preservar la paz en Europa». Ello no significaba una falta de atención a los problemas de Oriente Medio o a la guerra de Siria. De hecho la canciller alemana declaró: «El Estado Islámico es una amenaza para Alemania». De lo que no cabe duda es que la voluntad de Alemania de incrementar su participación militar a nivel internacional, ha puesto en evidencia las deficiencias en las estructuras y el equipamiento que tiene la *Bundeswehr*, como se señalaba en *Deutsche Welle*¹⁹. Como consecuencia de esta situación, en 2014 ya se puso en marcha un plan para la revisión de la política exterior alemana, en el que participaba toda la sociedad civil a través de Internet y de eventos públicos de carácter científico y político. Este plan de reformulación de la Política exterior se llamó «Revisión 2014». En esa fecha la actual ministra de Defensa Úrsula Gertrud von der Leyen ya se ocupaba de la cartera ministerial desde diciembre de 2013.

El Libro Blanco de 2016

Ángela Merkel es canciller federal de Alemania desde el 22 de noviembre de 2005. Once meses después de su toma de posesión, en octubre de 2006, publicó su primer Libro Blanco sobre la Política de Seguridad Alemana y el futuro de su Ejército. Diez años después, el 11 de julio de 2016, se ha presentado la nueva estrategia de política de seguridad alemana²⁰. En sus propias palabras pretende fomentar el debate interno y «su propósito es intensificar y enriquecer este debate. Además, también muestra a los socios internacionales y aliados cómo Alemania ve su papel futuro en materia de política de seguridad». En suma se trata de un doble ejercicio, por un lado un compromiso interno de reorganización y cambio estratégico; Y por otro, de un ejercicio de marketing de difusión y puesta en valor del nuevo papel de liderazgo mundial que desea asumir Alemania en materia de Seguridad.

¹⁹ *Deutsche Welle* es la cadena oficial para el extranjero de Alemania, que emite en diferentes medios en más de 30 idiomas, influyendo y creando estados de opinión. Véase el artículo *Alemania y su Política Exterior en 2014*. Disponible en: <https://goo.gl/jyL8BI>.

²⁰ FMD - Federal Ministry of Defence (2016). *White Paper 2016 on German Security Policy and the future of the Bundeswehr*. Berlin. Disponible en: <http://goo.gl/f7pK0Z>

En nuestra opinión, el Libro Blanco de 2016 sobre la Política de Seguridad y el futuro de la *Bundeswehr*, es el anuncio oficial de la voluntad decidida de Alemania de ocupar el liderazgo internacional en lo relativo a la Política de Seguridad y Defensa. Pero también debe de entenderse desde la perspectiva económica: Alemania nunca renunció a su voluntad de internacionalizar la defensa ni tan siquiera durante la crisis económica. Pero ahora una vez superada la crisis, ha decidido apostar por el liderazgo europeo tratando de restarle protagonismo a Francia.

La estructura del Libro Blanco de la Defensa Alemana es sencilla. Se abre con una presentación a cargo de la canciller alemana y de la ministra de Defensa, que dan paso a dos partes: Una sobre la política de la defensa alemana y otra sobre el futuro del Ejército Federal. Finalmente el trabajo se cierra con una breve conclusión de tres páginas. Ángela Merkel en su Introducción²¹ ya señala que ante la falta de libertad motivada por las crisis y conflictos le corresponde a Alemania «asumir la responsabilidad de la seguridad de Europa en asociación con nuestros socios europeos y transatlánticos con el fin de defender los derechos humanos». A continuación la ministra de Defensa, Úrsula von der Leyen, nos detalla que el Libro Blanco debe resolver los siguientes aspectos: Definir el papel que Alemania debe jugar en la Política de Seguridad mundial; Detallar las áreas en las que se debe concentrar la diplomacia alemana, la política de desarrollo, y la participación militar; Y definir el tipo de Fuerzas Armadas necesarias «para proteger nuestra libertad y contribuir a la estabilidad global».

La primera parte del Libro Blanco ocupa 65 páginas y en ella se revisa la Política de Seguridad. Se tratan cuatro temas distintos: (1) Los elementos clave de la política de seguridad alemana; (2) El contexto de seguridad; (3) Las prioridades estratégicas; y, (4) Las áreas clave para política de seguridad alemana. En el primer apartado de los «Elementos Clave» se define el papel que se desea ocupar en el ámbito de la seguridad mundial y se dice que: «Alemania está dispuesta a aceptar la responsabilidad y asumir el liderazgo internacional teniendo un papel decisivo y relevante en la respuesta a los debates»²². Eso sí, se trata de matizar la afirmación añadiendo que se «incluyen alianzas [...] especialmente la estrecha asociación de seguridad de Alemania con Estados Unidos». Sin olvidar la participación de Alemania «con las Fuerzas Armadas en la Unión Europea». Más adelante en este primer apartado, se detallan los Intereses y los

²¹ *Ibid.* Federal Ministry of Defence (2016), pp. 6 y 7.

²² *Ibid.* Federal Ministry of Defence (2016), p. 22.

Principios Rectores del Gobierno alemán, que son «garantizar la libertad, la seguridad y la prosperidad de nuestros ciudadanos, promoviendo la paz, y el fortalecimiento del estado de derecho».

Al analizar el Contexto de Seguridad de Alemania, se trata a lo largo de 18 páginas los últimos cambios del Orden Internacional que afectan a Alemania: la multipolaridad y la crisis del sistema de equilibrio euroatlántico y las tensiones dentro de la Unión Europea. Señalando la importante reducción de los presupuestos nacionales en Defensa y veladamente la falta de avance en la creación un ejército europeo. También se tratan los Desafíos para la política de seguridad de Alemania entre los que se detallan: El terrorismo transnacional, la cibernética, los conflictos entre Estados, la migración incontrolada e irregular o la sanidad entre otros.

Las Prioridades Estratégicas de Alemania se abordan en 8 páginas que corresponden al tercer apartado de la primera parte. Las prioridades son cinco: (1) Un enfoque global e interministerial en materia de Seguridad, para lograr integrar la seguridad interior y exterior; (2) Mayor cohesión entre la OTAN y la Unión Europea; (3) Garantía del suministro energético; (4) Participación de Alemania en el reconocimiento temprano, prevención y resolución de conflictos; y, (5) Respeto a las normas de derecho internacional. La primera parte la cierra el detalle de las áreas clave para política de seguridad alemana (29 páginas). Se distingue entre las áreas clave de ámbito nacional e internacional. En cuanto las Áreas de la Seguridad Nacional se detallan las siguientes: El fortalecimiento y expansión de la capacidad estratégica; El desarrollo sostenible de Seguridad; Intensificar el enfoque integral y Promover la Resiliencia, entendiendo que esta es el resultado no solo del esfuerzo del Estado sino del esfuerzo de toda la sociedad: la industria, la comunidad científica, y toda la sociedad civil. Respecto al Ámbito Internacional como era de esperar se analiza con cierto detalle la relación de Alemania con Naciones Unidas, OTAN, Unión Europea, OSCE y otras asociaciones bilaterales y multilaterales. Respecto a OTAN, se recuerda que el Gobierno alemán se ha comprometido a aumentar su aportación y visibilidad de sus capacidades europeas dentro de la Alianza. A la vez que desea asumir el liderazgo apoyando el Concepto Nación Líder²³ (*Framework Nation Concept*), propuesto por Alemania en 2013. En esta

²³ Este concepto supone que los Estados europeos miembros europeos de la OTAN pongan en común sus capacidades para crear conglomerados multinacionales. Este concepto debería permitir conservar las capacidades militares de los Estados europeos a la vez que permite crear capacidades europeas con

primera parte también se detalla el objetivo de invertir el 2% del producto interior bruto en Defensa²⁴ y el 20% de esta cantidad en la adquisición de material, con el fin de alcanzar el objetivo fijado por la OTAN.

La segunda parte del Libro Blanco trata el Futuro de las Fuerzas Armadas alemanas (*Bundeswehr*). En sus 54 páginas se abordan cuatro temas distintos: (1) La Misión y Tareas de la *Bundeswehr*; (2) Principios rectores en el futuro; (3) Las capacidades; Y, (4) La construcción de la *Bundeswehr* del futuro. En cuanto a la misión y las tareas (capítulo 5), se detallan las misiones clásicas: la defensa de la soberanía e integridad territorial de Alemania y la protección de sus ciudadanos, apoyar a la política exterior y de seguridad de Alemania, asegurar los suministros, apoyar a la defensa de nuestros aliados y de sus ciudadanos, la promoción de la seguridad y la estabilidad en un marco internacional. También se señala que se reforzará la integración europea, la asociación transatlántica y la cooperación multinacional.

Respecto a los Principios Rectores del Ejército Federal del futuro (capítulo 6), se recuerda lo ya señalado en la Introducción por Ángela Merkel, sobre que Alemania estaba dispuesta a «asumir la responsabilidad de la seguridad de Europa en asociación con nuestros socios europeos y transatlánticos...». Y también se recuerda lo señalado en las primeras páginas de la primera parte, pero ahora se formula de la siguiente manera: «Alemania está dispuesta a asumir la responsabilidad y el liderazgo como nación marco de alianzas y asociaciones». Haciendo referencia expresa a la propuesta alemana de 2013 en el seno de OTAN del Concepto de Nación Líder (*Framework Nation Concept*).

En el capítulo 7 se enumeran genéricamente (en cinco páginas) las directrices para establecer las capacidades necesarias del Ejército Federal del futuro. El octavo y último capítulo trata con más detalle cómo será el *Bundeswehr* del futuro. A lo largo de casi 30 páginas se trata de definir el Marco Legal, el ideario interno, la cultura de Defensa y aspectos más operativos como son la política de personal y los procesos de licitación pública para la Defensa. El mejor resumen de este capítulo y de todo el trabajo lo podemos encontrar en las tres páginas finales de la Conclusión, tituladas el «Ejército Federal, un instrumento de la Política de seguridad alemana hoy y en el futuro». En él se indica que las capacidades de las Fuerzas Armadas se han reducido de manera

vocación de permanencia en el tiempo.

²⁴ Lo cual supone aproximadamente un incremento del presupuesto de un 70%.

importante como consecuencia de la Unificación, de la desaparición del servicio militar obligatorio y de la reducción del gasto. Hoy en día estas capacidades son insuficientes para los retos del futuro y además no permiten que Alemania desempeñe «un papel sustancial en los numerosos focos de tensión», ni que asuma «la responsabilidad de la estabilidad y seguridad del orden internacional». Como se desea que la *Bundeswehr* esté preparada para garantizar la seguridad nacional y asumir el liderazgo en el exterior, se anuncia que se dispondrán los medios necesarios para por sí mismo poder desempeñar estas dos tareas.

A pesar de ello, se subraya la importancia de la defensa colectiva en el seno de OTAN, como «pilar de la Defensa Europea». Y se concluye, por lo tanto es necesario que el Ejército Federal tenga «los recursos suficientes, así como el personal y equipo adecuado» para sus nuevas misiones. Solo de esta manera Alemania podrá asumir «la responsabilidad de la política de seguridad internacional, y a la vez desempeñar el papel principal» que le corresponde según esta estrategia.

Conclusión

El Libro Blanco de la Defensa Alemana de 2016 aparece en un momento con una situación geopolítica completamente distinta a la del año 2006: El conflicto en Ucrania, el de Libia y Siria, el Daesh, o la crisis de refugiados no existían. Era necesaria una nueva referencia geoestratégica. En ella el Gobierno alemán se ha vuelto a comprometer a alcanzar el 2% de gasto en materia de defensa ya antes pactado en el seno de OTAN. Esto no es poca cosa: frente a 35.500 millones de euros gastados en 2015²⁵, se pretende alcanzar los 60.700 millones de euros en 2017. Incluso desde la oposición alemana se ha considerado que el Libro Blanco no es más que «una solicitud por escrito para obtener más dinero para más soldados, para más operaciones militares y para más equipamientos militares».

Hasta los propios socios de gobierno, los socialdemócratas (SPD), en palabras de su portavoz (Rainer Arnold), han llegado a calificar las previsiones de financiación del Libro Blanco como una «ilusión».

El Libro Blanco, como cualquier estrategia nacional en esta materia, cumple un doble objetivo: por un lado un compromiso interno de reorganización y cambio estratégico; Y

²⁵ Según el SIPRI, Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo.

por otro, es un ejercicio de marketing de difusión y puesta en valor del nuevo papel de liderazgo mundial que desea asumir Alemania en materia de Seguridad.

*Javier de Carlos Izquierdo**
Doctor en historia.