

# REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ALEMANIA

Reinhard Silberberg  
*Embajador de Alemania en España*

*(Conferencia impartida el pasado día 9 de diciembre por el embajador de la República Federal de Alemania, Reinhard Silberberg, en el contexto del XI Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas).*

En la época de la confrontación entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia el mundo era peligroso, pero estaba claramente ordenado. Con el final de la confrontación Este-Oeste algunos creyeron que llegaba el fin de la Historia entendida como una sucesión de conflictos. Esta hipótesis, provocadora ya entonces, ha resultado errónea. Por supuesto que la Historia ha continuado su desarrollo, y por ello se puede comprobar que el mundo no sólo no es menos peligroso, sino que, además, el orden ya no está tan claro como en tiempos de la guerra fría.

Hoy en día Alemania ya no se siente amenazada por las Fuerzas Armadas regulares de ningún otro país. Por el contrario nos vemos ante nuevos riesgos y amenazas. En primer lugar se encuentra el terrorismo internacional, irreconciliable y guiado por un odio ciego, cuyo objetivo es la destrucción de nuestras comunidades y nuestros valores. La lucha contra el terrorismo, sea del signo que sea, requiere de la solidaridad de los demócratas. En esta lucha Alemania se sitúa firmemente junto a sus aliados. Y por ello nos hemos solidarizado con España en sus esfuerzos por lograr la liberación de los cooperantes españoles secuestrados en Mauritania.

Además la proliferación de las armas de destrucción masiva representa una creciente amenaza. Vemos cómo agentes estatales, por ejemplo Irán, están desarrollando programas nucleares y tecnologías de cohetes balísticos al margen de los mecanismos de control reconocidos, burlando al mismo tiempo a la comunidad internacional. Todo ello socava la eficacia y fiabilidad de los tratados internacionales, conduce a una inestabilidad regional y global al tiempo que obliga a la prevención.

Además nuestras sociedades, y con ello también Alemania, se enfrentan hoy en día a diversas formas de crimen organizado: tráfico de armas y drogas, tráfico de personas y crimen cibernético. Sólo el crimen organizado causa a día de hoy unos perjuicios económicos anuales de cientos de miles de millones de euros en todo el mundo. Ya hoy condiciona procesos de toma de decisión política, mina Estados y sociedades, y conduce a graves desarrollos fallidos tanto en la economía como en la política.

El considerable aumento de los casos de piratería y secuestro de embarcaciones, en particular en áreas próximas a las costas de Somalia, representa una importante amenaza a la seguridad marítima. La piratería es un desafío que, en general, ha estado subestimado durante mucho tiempo.

La globalización ha incrementado la vulnerabilidad de nuestras sociedades abiertas y de sus infraestructuras. Con respecto al comercio internacional, las inversiones, el turismo, las relaciones en el ámbito de las comunicaciones y el desarrollo de una sociedad internacional del saber, han aumentado la interdependencia. Cualquier perturbación o interrupción en el entramado global de las relaciones acarrea graves consecuencias ya sea para la economía, el bienestar o la estabilidad social de las sociedades.

La actual crisis económica y financiera ha mostrado nítidamente cuán importante es a día de hoy la dependencia mutua tanto en el ámbito financiero como en la economía real. Además de sus efectos directos sobre la economía y los mercados laborales, la crisis tiene consecuencias también en el ámbito de la seguridad: son precisamente las economías de las naciones menos desarrolladas las que se encuentran en peor situación para amortiguar los efectos de la crisis económica y financiera. Por ello sus poblaciones a menudo padecen mucho más que la población del mundo desarrollado.

Pero la crisis económica y financiera no debe hacer olvidar que hasta hace pocos años se afrontaba una auténtica crisis alimentaria. El precio de los alimentos básicos como el arroz, el maíz o los cereales experimentaron una drástica subida, lo que provocó revueltas sociales en numerosos países de África, pero también en otros como, por ejemplo, México.

El cambio climático acarreará consecuencias desastrosas en muchos países hasta el punto de que podrían desestabilizarse Estados y sociedades, especialmente en nuestro continente vecino, África. En algunas regiones la escasez de agua se convertirá en un problema de seguridad explosivo. Se puede comprobar ya hoy en algunas regiones de África, pero también en Asia Central o en Oriente Próximo. No hay que ser necesariamente profeta para poder augurar un aumento de la migración legal e ilegal en el futuro.

Una y otra vez se puede comprobar la dependencia europea en cuanto a combustibles fósiles. China e India se han convertido en nuevos competidores por estos recursos limitados. Además los yacimientos a menudo se encuentran en regiones inseguras o inestables. Sobre todo en el terreno del abastecimiento energético somos y seguiremos siendo vulnerables, como han demostrado las más recientes crisis en el suministro de gas natural ruso.

Esta breve descripción del contexto internacional de seguridad pone de relieve que la política en materia de seguridad hoy debe ser una política supradepartamental cívico-militar y, además, interconectada a escala internacional.

El objetivo de Alemania ha de ser enfrentarse a la amenaza allá donde surja. Para ello cuenta con un amplio abanico de instrumentos diplomáticos y políticos, económicos y de cooperación, culturales, como por ejemplo el diálogo de civilizaciones, pero también de otros basados en la inteligencia y medios militares.

Sobre la base de la valoración de la situación general realizada se van abordar ahora los pilares que sustentan la política exterior y de seguridad de Alemania. El 28 de octubre de 2009 inició su andadura en Alemania un nuevo gobierno de la Unión Cristiano-Demócrata/Unión Cristiano-Social y del Partido Liberal Democrático bajo el mando de la canciller federal Angela Merkel. También para este nuevo Gabinete la continuidad en Política Exterior y de Seguridad (PES) forma parte del inventario político del Estado; la continuidad entendida no sólo como continuación, sino también como ulterior desarrollo de una historia de éxito.

Gracias a esta continuidad Alemania se ha convertido, entre otras cosas, en un aliado y socio fiable. Además la PES alemana se caracteriza por un amplio consenso entre partidos. La acción exterior de Alemania queda determinada por los valores recogidos en la Ley Fundamental (Constitución) y por la defensa de los intereses alemanes.

Así, los objetivos esenciales de la PES alemana son la defensa de la paz, el avance en la unificación de Europa, la universalidad de los derechos humanos, el Estado de Derecho y el imperio del Derecho en las relaciones internacionales, así como la alineación de Alemania en sistemas de seguridad colectiva.

Ello exige una idea de seguridad multilateral, con visión de futuro y amplio alcance. El axioma de la política alemana de seguridad es y será que la seguridad no se puede garantizar sólo a escala nacional. Sólo se pueden salvaguardar los intereses en materia de política de seguridad en el marco internacional y supranacional. Todos los problemas en materia de seguridad antes expuestos sólo pueden solucionarse conjuntamente. Por ello Alemania rechaza las actuaciones nacionales en solitario.

Naciones Unidas es y seguirán siendo un marco central de referencia. Naciones Unidas es la única organización internacional de carácter universal y con una Carta que es el marco fundamental de legitimación para las relaciones internacionales. Un objetivo importante de la política alemana sigue siendo la reforma del sistema de Naciones Unidas y, en particular, del Consejo de Seguridad. Alemania continúa aspirando a que la Unión Europea ocupe un asiento permanente y común en el Consejo de Seguridad, en el marco de una reforma global y en el sentido del nuevo Tratado de Lisboa. Si a la vista de las circunstancias actuales esto no se puede poner en práctica, Alemania está dispuesta, como tercer contribuyente al presupuesto de Naciones Unidas, a asumir la responsabilidad como miembro permanente en un Consejo de Seguridad reformado.

La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto que ya no son adecuadas las estructuras de gobernanza global conocidas hasta ahora, como por ejemplo el G-7/G-8. Los nuevos actores, como los Estados llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y también los del Golfo con sus reservas energéticas, reclaman, con razón, una participación en el diseño de la gobernanza global.

Se están estableciendo como nuevas agrupaciones políticas internacionales nuevos formatos como el G-20 a escala de jefes de Estado y de Gobierno. Y me alegra de manera especial que también España, como la octava economía del mundo, forme parte de ellas. Lo importante es que, en todos los temas globales, la eficiencia por un lado se armonice con la representatividad por el otro.

Algunas cuestiones sólo se pueden tratar con éxito en forma de conferencias mundiales, estoy pensando concretamente en la conferencia sobre el clima celebrada en Copenhague. Es preciso alcanzar algún tipo de acuerdo político para un régimen posKioto, para reducir notablemente la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e impedir un calentamiento catastrófico del clima del planeta.

Alemania y Europa desempeñan aquí un papel pionero y tienen, además, la obligación de incluir a los dos países que más emisiones de CO<sub>2</sub> producen, Estados Unidos y China, en una solución sustentada por todos. En materia de seguridad serían dramáticas para todos nosotros las consecuencias de un fracaso.

La integración europea no es un proceso que avance por sí sólo, pese a todos los éxitos históricos. Y Alemania tiene mucho que agradecerle a la unificación europea: tras la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial desencadenada por Alemania, ésta hoy vive reconciliada con sus vecinos, el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria son garantes del bienestar del país, y la ampliación paulatina de la Unión Europea ha traído estabilidad a nuestro continente.

Sin embargo, la Unión Europea no funciona por sí sola, sino que requiere una y otra vez de compromisos valientes. Pudo comprobarse recientemente en la difícil ratificación el Tratado de Lisboa. Y aunque no debe dejarnos impasibles el escepticismo creciente de los ciudadanos de muchos países comunitarios frente a la unificación europea, no deberíamos dejar que se minimicen los éxitos. Y jamás deberíamos dar por finiquitada a Europa, que ya ha superado tantas crisis.

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre, consolidará claramente a Europa como actor internacional. Ahora se trata de insuflar vida a las nuevas disposiciones del Tratado, sobre todo en los ámbitos de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). Lady Ashton como vicepresidenta de la Comisión y alta representante de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) deberá emplearse a fondo. Un nuevo Servicio de Acción Exterior ampliará las oportunidades de actuación de la Unión Europea en política internacional y diplomacia. Y también para la PESD el nuevo Tratado ofrece unas bases claramente mejoradas.

La PESD es una notable historia de éxito. Sólo 10 años después de su nacimiento (Cumbré Europea de Colonia, 1999), las políticas europeas e internacional son impensables sin la PESD.

La Unión Europea se ha convertido en un socio demandado en la prevención de conflictos, gestión de crisis y reconstrucción posconflicto. En el año 2009 la Unión Europea llevó a cabo 12 operaciones incluidas en la PESD. En algunas zonas de conflicto la Unión Europea es el único actor internacional aceptable para las partes, como han demostrado, por ejemplo, el compromiso en la provincia indonesia de Aceh o la gestión del paso fronterizo de Rafah entre la franja de Gaza y Egipto. Así pues la PESD complementa y fortalece el instrumentario de la comunidad internacional.

La crisis de Georgia en el año 2008 ha demostrado que la Unión Europea está en situación de actuar de forma rápida y eficaz. Gracias a la intervención decidida de la Unión Europea se pudo distender la situación *in situ* y se crearon las condiciones para un pro-

ceso político. La Unión Europea sigue abordando el conflicto intensamente, por ejemplo con el envío de una misión europea para su monitorización o su papel mediador durante las conversaciones de Ginebra.

El Tratado de Lisboa sienta las bases de una cooperación estructurada y constante en el ámbito de la defensa. Esta forma de colaboración permite a aquellos que lo deseen avanzar en el desarrollo de la política de defensa bajo el techo de la Unión Europea. No todos los demás Estados miembros están obligados a unirse a ellos inmediatamente. La cláusula europea de solidaridad del nuevo Tratado es un paso coherente en el camino hacia una política europea de defensa, conservando las circunstancias específicas de cada Estado miembro de la Unión Europea.

En el marco del desarrollo continuado de la PESD de Alemania seguirá abogando en favor de capacidades propias de planeamiento y mando para la Unión Europea. Y ello no se dirige contra de nuestros aliados de la OTAN. Para Alemania continuará siendo un objetivo a largo plazo la constitución de un ejército europeo que esté íntegramente bajo control parlamentario.

En el desarrollo futuro de la PESD por supuesto colaboraremos estrechamente con la Presidencia española. Naturalmente Francia y Alemania, unidas por una profunda amistad y colaboración, seguirán impulsando juntas el proceso para un mayor desarrollo de la PESD. Pero también con países como Polonia, una vez superado su inicial escepticismo hacia la PESD, mantendremos un contacto muy estrecho en esta materia.

Las relaciones atlánticas son otro pilar de la política exterior alemana. Estados Unidos son nuestro aliado más importante fuera de Europa. La comunidad occidental de valores debe actuar unida para poder codiseñar la globalización de acuerdo con sus ideas.

Esto nos resulta a todos mucho más fácil desde que asumiera su cargo el presidente Obama y desde que la política estadounidense ha regresado al multilateralismo y a la estrecha coordinación con sus socios.

Por supuesto que tampoco aquí se ha parado el tiempo. Las coordenadas de nuestro tejido de relaciones han cambiado desde principios de los años noventa. Las zonas de crisis y de conflicto se han desplazado de Europa, del escenario de la guerra fría, a la periferia europea, a Oriente Próximo, Asia y África.

Se requiere la actuación de Alemania como socio de Estados Unidos en los papeles que desempeña en la Unión Europea y la OTAN, pero también como socio en los foros de la gobernanza global, como el G-8 y el G-20. También Estados Unidos saben que con ninguna región comparte tantos intereses y valores como con Europa. Éste también es el enfoque de la administración Obama aunque parece atisbarse un competidor en la región Asia-Pacífico, que requiere una creciente atención debido, sobre todo, a su peso económico.

La Alianza del Atlántico Norte continuará siendo el ancla más sólida de nuestra seguridad común y el fundamento de una defensa colectiva. La OTAN seguirá siendo un marco fiable de actuación en materia de seguridad para europeos y norteamericanos. Pero ello significa también que la OTAN debe volver a ser el centro más importante de debate sobre política de seguridad.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, encargado en abril de 2009 durante la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo/Kehl, deberá lograr la orientación de la Alianza hacia las exigencias de nuestro tiempo. Será importante incluir las experiencias y los desarrollos desde el último Concepto Estratégico del año 1999 –la guerra de Kosovo, los atentados terroristas de Nueva York, Madrid y Londres, la crisis en torno al programa nuclear iraní o el compromiso de la OTAN en Afganistán– y dirigirse hacia un nuevo Concepto Estratégico.

Pero también será de importancia superar los bloqueos en la colaboración entre la Unión Europea y la OTAN, ante el trasfondo de la ampliación de las posibilidades de actuación de la Unión Europea y del regreso de Francia a la integración militar en la OTAN, así como de la política de orientación multilateral de la administración Obama.

Esperamos que se pueda lograr el diseño de un concepto legible y comprensible para todos, que sea la base fiable de la orientación de la política de la OTAN en los próximos años.

Asimismo es urgente un replanteamiento de las relaciones entre la OTAN y Rusia, sobre todo después de la fase crítica durante el año 2008. Sigue vigente la máxima de que la seguridad y la estabilidad en Europa no son posibles en contra de Rusia, sino sólo con Rusia.

Para la OTAN esto significa revitalizar la colaboración en el Consejo OTAN-Rusia e intensificarlo con una agenda positiva en el ámbito de los intereses comunes, por ejemplo, en Afganistán, en la no proliferación de armas de destrucción masiva, en la lucha contra el terrorismo, y también en las reflexiones conjuntas para la defensa antimisiles. Por supuesto también se deben concretar en un nuevo convenio las relaciones estratégicas entre la Unión Europea y Rusia.

El objetivo es crear una arquitectura europea de seguridad que abarque un estrecho partenariado con Rusia sobre la base de las instituciones de probada eficacia, incluidos la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y el Consejo de Europa. Será decisivo recuperar la confianza perdida en los últimos años, abordar los problemas existentes y revertir la dinámica negativa que se ha generado en los últimos años.

Deberíamos participar con seguridad en nosotros mismos en el debate impulsado por el presidente Medvédev en cuanto a una nueva arquitectura de seguridad euroatlántica. Deberíamos reconocer los intereses de seguridad justificados de Rusia, pero por nuestra parte deberíamos exponer con seguridad nuestras quejas relativas a la política rusa.

Queda por debatir si la nueva arquitectura de seguridad debe o puede tener la forma de un nuevo tratado. Yo por mi parte soy escéptico. Muchas de las reflexiones que se están haciendo ahora están ya recogidas en la Carta de París del año 1990, que sigue siendo una buena base para el debate que ahora toca abordar.

El desarme y el control de armamento como elementos centrales de la PES alemana tienen una larga tradición. Nos alegramos de que, con la toma de posesión del presidente Obama, la política de desarme haya adquirido una nueva dinámica.

Los riesgos que entraña la proliferación son conocidos: la proliferación de las armas de destrucción masiva es la «asignatura de la segunda era nuclear». Los peligros de ésta podrían superar los de la primera, pues está marcada por un número creciente de actores apenas previsibles. Es por ello que el proceso de no proliferación continúa teniendo una prioridad absoluta en la PES alemana.

Queremos aprovechar la Conferencia de Examen del año 2010 para poner en marcha una nueva dinámica para las regulaciones de control de armamentos basadas en el Tratado. Hay signos alentadores y nuevos acentos que hacen presagiar que se logrará:

- El llamamiento de Praga a un «global cero» en armamento nuclear hecho por el presidente Obama ha modificado radicalmente los parámetros de debate sobre el desarme nuclear. Queremos y debemos aprovechar la oportunidad.
- En estos días Estados Unidos y Rusia renuevan el Acuerdo START. Se trata de un éxito importante. Sin embargo, consideramos que START sólo es el principio de unas iniciativas de desarme de amplio alcance. Así pues confiamos en su ratificación por parte de Estados Unidos del Acuerdo de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, así como en exitosas negociaciones relativas a un Tratado sobre la Prohibición de la Producción de Material Fisionable. Además Alemania urgirá a que en el proceso de desarme se incluya también las armas nucleares subestratégicas.

En este contexto el objetivo de Alemania es la retirada de las últimas armas nucleares subestratégicas de Estados Unidos que quedan en territorio alemán. Perseguiremos este objetivo en estrechas consultas con los socios de la Alianza.

También se debe recuperar esta dinámica en el desarme convencional. El elemento central del control de armamento convencional en Europa sigue siendo el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE), si bien Rusia suspendió su implementación.

Alemania está dispuesta a ratificar el Tratado FACE adaptado y a reflexionar con nuestros socios en un debate abierto sobre los pasos siguientes en el control de armamento en Europa.

Una exposición relativa a la política alemana exterior, de seguridad y de defensa estaría incompleta sino echara un vistazo a la postura alemana con respecto a los focos de conflicto internacionales más importantes. Quiero ceñirme a dos conflictos: nuestra misión conjunta de la OTAN en Afganistán y el conflicto en torno al programa nuclear iraní.

Desde hace ya siete años las Fuerzas Armadas Federales están presentes en Afganistán. La conformidad de la población con esta misión no ha disminuido sólo en Alemania. Por ello es importante que recordemos una y otra vez las razones de nuestro compromiso: se trata de evitar que Afganistán vuelva a convertirse en un escondrijo de terroristas que actúan a escala internacional. Nuestra misión en Afganistán sirve por ello a la seguridad de las gentes en nuestros países, también aquí en Europa.

El día 1 de diciembre de 2009 el presidente estadounidense Obama anunció que Estados Unidos enviarán 30.000 soldados adicionales a Afganistán, elevando así el total de efectivos a unos 100.000. En el año 2010 se prevé asimismo un aumento de entre 5.000

y 7.000 soldados de las tropas internacionales aportadas por el resto de los miembros de la Fuerza de Asistencia Internacional a Afganistán.

Desde el principio el Gobierno Federal ha dirigido su misión en Afganistán de acuerdo con la idea de la seguridad interconectada. Sin seguridad no hay desarrollo, sin desarrollo no hay seguridad. En la reconstrucción civil del país podemos mostrar importantes éxitos: nunca antes de ahora en Afganistán ha sido tan bueno el acceso a servicios básicos de salud, nunca antes de ahora han tenido acceso a una educación escolar tantos niños y niñas. Las infraestructuras del país están en mejores condiciones que hace pocos años.

Pero no podemos cerrar los ojos ante las carencias que aún hay que suplir. Por ello esperamos que el Gobierno afgano cumpla con su obligación de buena gobernanza y mejore los sistemas de protección de los derechos humanos.

Los crímenes relacionados con la droga y la corrupción deben ser combatidos enérgicamente. Es por ello que, junto con el presidente francés y el primer ministro británico, la canciller Angela Merkel ha propuesto celebrar una nueva conferencia sobre Afganistán. Está previsto que ésta tenga lugar en Londres a finales de enero. En esta conferencia además queremos debatir la estrategia de traspaso a manos afganas de la responsabilidad en materia de seguridad.

Por tanto será decisivo un claro refuerzo de nuestro apoyo a la formación de la Policía y del Ejército afganos. A la luz de las conclusiones de esta conferencia el Gobierno Federal decidirá sobre su compromiso futuro en aquel país.

El programa nuclear iraní nos causa una honda preocupación. Desde hace años Irán ignora todos los exhortos de la Organización Internacional de la Energía Atómica a desvelar completamente su programa nuclear. Tampoco ha cumplido las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a este respecto.

Tanto para Alemania como para toda la comunidad internacional es inaceptable el proceder iraní. Con su postura Irán siembra desconfianza con respecto a sus verdaderas intenciones. Alemania, junto con sus socios europeos Francia y Gran Bretaña, así como con Estados Unidos, China y Rusia en el formato E3+3, se ha esforzado intensamente por alcanzar una solución diplomática con Irán.

Hasta el día de hoy estos esfuerzos no han tenido éxito. Un Irán con armamento nuclear no es aceptable bajo ninguna circunstancia, ni para Alemania, ni para los Estados de la región ni para la comunidad internacional en general. A los alemanes además nos preocupa seriamente la seguridad del Estado de Israel. Tal como aseveró la canciller Angela Merkel recientemente ante ambas Cámaras del Congreso estadounidense, para Alemania la seguridad de Israel no es negociable.

En caso de que Irán siga negándose a dar su conformidad a una solución diplomática del conflicto, será ineludible la adopción de nuevas sanciones. Alemania está dispuesta a ello, y también lo está a dar pasos muy dolorosos. Podemos imaginar, por ejemplo, sanciones adicionales en los sectores financiero y energético, así como en el ámbito del transporte marítimo y aéreo. Además es importante que la comunidad internacional



mantenga su unidad. No obstante, también estamos dispuestos a adoptar sanciones incluso si éstas no cuentan con el apoyo de todos los socios de la comunidad internacional.

En nuestro mundo actual interconectado apenas quedan ámbitos que no contengan una dimensión relativa a la seguridad. Ya sea la política climática o energética, el terrorismo, el crimen organizado, todos estos ámbitos afectan directamente a nuestra seguridad.

Por ello hoy en día la política de seguridad debe partir de un concepto de seguridad muy amplio. Una política climática responsable y previsoras es una política de seguridad al igual que lo es el control de armamento o el desarme.

En este entramado cada vez más complejo, todos, diplomacia y Fuerzas Armadas, deben redefinir constantemente sus respectivos papeles. Sólo quien se vaya adaptando constantemente a los cambios de las condiciones marco podrá garantizar la seguridad de su país también en el futuro.



# **COLABORACIONES**

