

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ALEMANA BAJO EL GOBIERNO DE LA CANCELLER MERKEL: ENTRE CONTINUIDAD Y CAMBIO. UN BALANCE CRÍTICO

Dra. M. Cecilia Añaños Meza, LL.M., (Kiel, Alemania) *

Resumen: Desde la entrada de la coalición de los dos partidos más representativos al gobierno alemán en 2005 se han dado nuevos acentos en el manejo de la política exterior alemana que a primera vista indican cambios de la política exterior efectuada por gobiernos anteriores. El presente estudio se propone aclarar, cuáles son estas modificaciones, dónde se encuentran, y si éstas atañen los fundamentos básicos de la política exterior alemana. De no ser éste último el caso, sólo se podrá hablar de continuidad y no de cambio en la política exterior alemana. Para ello se conocerán los lineamientos fundamentales de la política exterior y de seguridad y la forma de conducirlos por el gobierno de Merkel frente a problemas actuales de la política internacional. La exposición seguida ayuda a visualizar el panorama general de la política exterior alemana y es crítica de las tendencias que se describen.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSTELACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL E INTERNA. III. LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ALEMANIA DESDE 1949. IV. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA GRAN COALICIÓN. V. EL CONCEPTO AMPLIADO DE SEGURIDAD. VI. LA POLÍTICA EUROPEA. VII. LA POLÍTICA TRANSATLÁNTICA. VIII. LA POLÍTICA DEL MULTILATERALISMO. XIX. LAS RELACIONES DIFÍCILES CON RUSIA, CHINA Y GOBIERNOS RENUENTES. X. LA GRAN COALICIÓN FRENTE A PROBLEMAS ACTUALES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL. XI. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El actual gobierno alemán, llamado Gran Coalición, dirigido por los representantes de los partidos más tradicionales y a la vez más representativos como la Unión Demócrata

* Estudio de Derecho en la Universidad Nacional de San Agustín, Perú. Magister Legum en Kiel, Alemania, especialidad de Derecho Internacional y Derecho Constitucional. Doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid, Programa de Derechos Fundamentales. Docente y traductora especializada en DIAKAD y servicio de traducciones especializadas Paradigma. Renatenweg 15. 12249 Berlin. Alemania. Tel. + 49 30 70 17 74 78. Fax + 49 30 76 68 34 81. ceciliaan@web.de

Cristiana/Unión Social Cristiana (CDU/CSU) y el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), el segundo en la historia de la República Federal de Alemania (RFA), fue constituido el 22 de noviembre de 2005 teniendo como Canciller a Angela Merkel (CDU) y como ministro de Relaciones Exteriores (RREE) a Walter Steinmeier (SPD).

Con la toma del gobierno de la Gran Coalición, sucesor del gobierno de coalición del Partido Social-Demócrata (SPD) y el Bündnis90/Los Verdes, se realizaron cambios de rumbo en la política exterior de Alemania que se hicieron rápidamente notorios y se aprecian con mayor claridad a dos años y medio de gobierno. La cuestión que nos ocupa en este trabajo, es determinar cuáles son las modificaciones y si estos cambios notorios obedecen a un nuevo concepto o se trata en realidad de un desarrollo continuo de la política exterior realizada por gobiernos anteriores. Ello dará luces para saber en qué dirección se mueve la política exterior de Alemania y sirve de base para apreciar la conducta actual de la Gran Coalición.

El trabajo está dividido en dos partes: una primera dedicada a la exposición sucinta de los elementos caracterizadores de la política exterior alemana bajo la Gran Coalición, y una segunda, referida al manejo de problemas actuales por ésta.

II. LA CONSTELACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL E INTERNA

A nivel internacional, tanto Merkel como Steinmeier asumen funciones en medio de un sistema internacional unipolar reforzado con la caída del bloque soviético en 1989 y representado por una sola Superpotencia, Estados Unidos (EEUU), quien a partir del 9/11 ha tomado un papel conductor y formador de la política de seguridad internacional con el nuevo paradigma del uso unilateral y preemptivo de la fuerza, diferente al orden establecido por Naciones Unidas (ONU) en 1945. Un orden político que con el comienzo del siglo XXI adquiere muestras dramáticas en los atentados del 9/11 en EEUU (2001), la guerra de carácter universal contra el terrorismo, la guerra en Afganistán (2001) seguida de Irak (2003) y el actual conflicto sobre el programa nuclear de Irán.

Se trata de un sistema internacional unipolar anárquico orientado a la mantención de la supremacía del poder de la Superpotencia por medio de una estrategia de alianzas y cooperación con el mayor número de Estados haciendo posible la formación de subejos dependientes y cuasidependientes según su peso o importancia política para la Superpotencia. La alianza más relevante y estable, sobre todo por razones históricas y culturales, es la existente con los países industrializados pertenecientes a la esfera occidental. Alemania es parte de ella.

A nivel interno, la Alemania de comienzos del siglo XXI no sólo es un Estado extendido en su territorio y población a partir de su reunificación en 1990 sino es un

Estado fortalecido en su autoconciencia como potencia económica mundial¹ y sobre todo, como nación o sociedad democrática abierta con la capacidad y disposición de desempeñar un rol cada vez más influyente en la política internacional.

El gabinete de Merkel llega al gobierno en un momento de transición de una coyuntura económica negativa desde la reunificación que alcanzó un carácter recesivo en 2004², a la recuperación económica rápida que se apreció a partir de 2006 alcanzando un crecimiento de 2,7%. Así, se habla de excedentes en el presupuesto nacional, la cuota de desempleo baja y en la opinión pública se registra con alivio el hecho de que Alemania vuelve a ser por quinta vez consecutiva el mayor exportador mundial de mercancías y el segundo en servicios en 2007.

El mejoramiento económico rápido a comienzos de 2006 –producto de reformas del gobierno anterior y de diversos factores externos como la positiva coyuntura económica internacional- facilitó las tareas de gobierno y reforzó automáticamente a la persona de Merkel y su partido, lo que le ha permitido continuar con el desarrollo de una política exterior adecuada a una gran “*potencia en formación*”³.

En cuanto a la distribución de poderes a nivel interno, de acuerdo al Art. 65 de la Ley Fundamental y la práctica de los gobiernos, la Canciller ocupa una posición dominante y central dentro del gobierno y conduce el rumbo de las relaciones internacionales dejando cierto grado de acción al Ministro de RREE, quien, se concentra en tareas de representación, coordinación y administración de la política exterior.

Para entender la política exterior alemana actual es necesario echar un vistazo a sus caracteres fundamentales desde el nacimiento de la República Federal de Alemania (RFA) en 1949.

III. LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ALEMANIA DESDE 1949

¹ Economía más grande en Europa, la tercera más grande del mundo después de EEUU y Japón, y dentro de la UE, la primera a nivel mundial. La economía alemana determina los flujos de mercancías y servicios, los mercados monetarios y de capital así como el tránsito de pagos y dispone de la capacidad de influir en ciertas situaciones económicas, estructuras y procesos. A esto vid. Straubbhaar, Thomas, “Wirtschaftsstandort Deutschland”, *Tatsachen über Deutschland* 88-105, accesible en: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/wirtschaft/main-content-06/wirtschaftsstandort-deutschland.html> (visit. 30.12.07). Con razón se le ha acuñado el nombre de “Estado Comercial de Alemania”, Staack, Michael, *Handelsstaat Deutschland*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2000.

² Tanto Helmut Kohl (CDU, 1982-1998) como Gerhard Schröder (SPD, 1998-2005) enfrentaron problemas de recesión, desempleo masivo y déficit presupuestal. Schröder tomó medidas de reestructuración de la economía a las exigencias de la globalización mediante su Agenda 2010 con la consecuente reducción de servicios sociales.

³ Von Bredow, Wilfried, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, p. 243 s.

El fin de la II Guerra Mundial, la ocupación del territorio alemán por las Potencias Aliadas y la Unión Soviética (URSS) y su subsiguiente partición en dos bloques opuestos, uno bajo control de las primeras y otro, de la segunda, dieron como resultado el surgimiento de dos Estados: la RFA y la República Democrática de Alemania (RDA), y la creación de una nueva estructura de carácter bipolar en el sistema internacional que a la vez determinó la política exterior de éstos. Por ser la RFA el Estado con existencia continua y sobreviviente a la RDA seguiremos aquí su curso histórico.

A parte de la Ley Fundamental que sirve de marco normativo de la política exterior y de seguridad alemana desde 1949, no existe un concepto general escrito propio sobre los fines fundamentales, modelos constantes de actuación, el rol en Europa y en el Mundo de Alemania y que sirva como patrón de orientación para los diferentes gobiernos. La política exterior se ha ido forjando con la práctica de los gobiernos de turno a partir de 1949 y ésta es en general indicadora de los fines, intereses y papel de Alemania en sus relaciones internacionales. Dentro de la práctica, la primera referencia a los lineamientos de la política exterior se encuentra en los Convenios de Coalición, que sin embargo tienen un carácter general y programático, dejándose tanto a la cancillería como al ministerio de RREE amplia libertad en la conducción habitual de la política exterior.

La integración a Occidente o estructura europea y transatlántica propulsada por el primer canciller Konrad Adenauer fue la primera piedra angular en la formación de la política exterior alemana. La política de distensión entre Este y Oeste iniciada por Willy Brandt, el multilateralismo, la orientación pacífica⁴ y una política exterior basada en el consenso, diplomacia, diálogo y cooperación, fueron dándole a la política exterior alemana su contenido constitutivo y permanente.

La reunificación alemana en 1990, producto de la caída del bloque soviético, condujo a algunos cambios que sin embargo no tocan los lineamientos fundamentales de la política exterior acabados de describir, a excepto de lo referente a la seguridad. Se produce entonces una reorientación de la política exterior reestructurando este concepto y ampliando su esfera de acción para adecuarlo al nuevo orden internacional establecido de primacía de los valores de la democracia y economía libre de mercado garantizados y promovidos por la Superpotencia, y a las nuevas condiciones y problemas mundiales que desafían a este orden como los conflictos étnicos, el terrorismo, el cambio climático, la seguridad energética.

IV. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA GRAN COALICIÓN

⁴ “Cultura de reserva del poder político” (“Eine Kultur machtpolitischer Zurückhaltung”), Gareis, Sven Bernhard, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung*, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills 2006, p. 61 ss.

Mientras los gobiernos sucesivos de Helmut Kohl y Gerhard Schröder se basaron en los lineamientos fundamentales de la política exterior a la vez que fueron preparando en la práctica el terreno para un rol cada vez más relevante de Alemania en la política internacional, la Gran Coalición sigue también los mismos pero además subraya la imagen de Alemania como actor activo formador de la política internacional bajo el rótulo “*Alemania, socio más consciente de su responsabilidad en Europa y en el Mundo*”⁵ sin obviar el reconocimiento expreso de su orientación pacífica.

La concepción de política exterior y de seguridad seguida por la Gran Coalición, puede resumirse en esta cita: „*En medio de una política exterior alemana continua, nos orientamos a los intereses y valores de nuestro país*“⁶. En esta fórmula novedosa para un Convenio de Coalición están presentes dos elementos esenciales de la política exterior: el interés nacional o interés vital y los valores.

Una mención a los valores e intereses nacionales o vitales se encuentra en el Libro Blanco. Ellos son: el derecho, la libertad, la democracia, la seguridad, el mantenimiento de la soberanía y territorio estatal, la prevención y solución de crisis y conflictos que influyan en la seguridad, el enfrentamiento de los desafíos globales como la amenaza terrorista y la proliferación de armas de destrucción masiva, el acceso libre y sin obstáculos del comercio mundial⁷.

Del programa político de la Gran Coalición y de la práctica seguida hasta el presente, podemos mencionar ciertos rasgos característicos de su política exterior:

- Una diplomacia basada en la confianza y cooperación con los aliados y socios.
- Una „*diplomacia de valores*“ o „*política exterior orientada en valores*“⁸.
- El desarrollo y fortalecimiento de la política europea interna y exterior.
- El mejoramiento de la cooperación transatlántica, sobre todo en la política de seguridad, que incluye una interacción entre la política de seguridad europea y transatlántica.
- El fortalecimiento del multilateralismo, en especial en el sistema de la ONU.
- El desarrollo de un concepto amplio de seguridad como base de la política exterior incluyendo la seguridad energética y política de desarrollo.
- El mantenimiento de la actual estructura universal de poder concentrado en el eje Occidental⁹.

⁵ (Trad. autora) Convenio de Coalición CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, IX, p. 146, accesible en: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf (visit. 2.12.07).

⁶ Convenio de Coalición 2005, IX, p. 146 (nota 5).

⁷ Libro Blanco (Weißbuch) para la política de seguridad de Alemania y el futuro de las fuerzas armadas, Ministerio de Defensa, 2006, accesible en <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2006> (visit. 1.04.08).

⁸ „*La política exterior alemana está ligada a valores; cooperación económica y defensa de los derechos humanos son las dos caras de una medalla*” (trad. autora), declaración de Merkel del 12.12.2007 ante el parlamento alemán, accesible en: http://www.bundesregierung.de/nr_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-12-12-regierungserklaerung-merkel.html (visit. 20.12.07).

Estos rasgos descritos se basan en los lineamientos fundamentales de la política exterior alemana y son indicadores de su continuidad. Los cambios se encuentran en el acento puesto a ellos y en la forma de tratar determinadas cuestiones de la política internacional, como se apreciará más adelante.

A continuación veremos con más detenimiento la conducción de la política exterior y de seguridad por la Gran Coalición y sus relaciones con Estados fuera del eje occidental.

V. EL CONCEPTO AMPLIADO DE SEGURIDAD

Uno de los fundamentos de la política exterior que la Gran Coalición reconoce al lado del respeto del derecho internacional y de los derechos humanos es el concepto amplio de seguridad¹⁰. Éste es ante todo una ampliación del concepto clásico de seguridad existente aún durante la Guerra Fría y centrado en la defensa militar del territorio del país en caso de un ataque armado, teniendo así un carácter defensivo. El mismo sufrió un cambio sustancial en sentido de haber sido extendido en su contenido, primero como consecuencia de la caída del bloque soviético en 1989, y segundo, con la Doctrina Bush a partir de los acontecimientos del 9/11 en 2001.

El concepto ampliado de seguridad presupone el hecho de que el panorama de seguridad a nivel regional y global ha cambiado en sentido de no existir ya una gran amenaza latente como lo hubo en la época bipolar sino diferentes escenarios de riesgo, peligro o amenaza¹¹ que no sólo exigen una reacción para contrarrestarlos sino acciones de anticipación para evitarlos. El mismo se entiende de carácter dinámico (transformable) puesto que debe adaptarse a las nuevas condiciones políticas mundiales adecuándose a las modificaciones de los escenarios de riesgo, peligro y amenaza en el tiempo; y es además activo, preventivo y multidimensional. Éste último entendido en su elemento diplomático, político, militar, económico, humanitario.

El gabinete Merkel/Steinmeier se ocupa de implementar a nivel interno y de desarrollar a nivel de la Unión Europea (UE) la política de seguridad ampliada haciendo mención además de un „*concepto integrativo de seguridad*“ para connotar el elemento multidimensional¹² con fuerte acento en los valores de derechos democráticos, derechos humanos y de estado de derecho.

⁹ „*Debemos hacer todo lo posible para evitar una nueva división del mundo en bloques que se opongan*“ (trad. autora), discurso de Steinmeier ante la 61. Asamblea General, ONU, 22.09.2006, accesible en: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060922-NY-VN-GV-d.html> (visit. 3.03.08).

¹⁰ Convenio de Coalición 2005, IX, p. 146 (nota 5).

¹¹ Entre ellos están el terrorismo internacional, el uso de armas ABC y nucleares, catástrofes naturales, conflictos internos o étnicos y la caída de estructuras estatales en Asia y África, la delincuencia organizada, enfermedades, pobreza, amenazas al medio ambiente o a la economía, la violencia estatal. Libro Blanco 2006 (nota 7).

¹² Libro Blanco 2006 (nota 7).

1. Las Fuerzas Armadas Federales como instrumento de la nueva política de seguridad

En vista de la ampliación del concepto de seguridad y de la improbabilidad de que el territorio alemán sea atacado militarmente con tropas convencionales de otro Estado, los gobiernos desde Helmut Kohl han procedido a la adecuación estructural de su fuerza militar a los nuevos desarrollos de la política internacional y al rol mayor que Alemania desea desempeñar en el sistema internacional del futuro.

De acuerdo a esto, las fuerzas armadas federales no sólo son consideradas como instrumento de seguridad nacional sino sobre todo, de seguridad internacional que repercute a la vez en la seguridad nacional. Para ello se procede a su transformación, consistente sobre todo en la extensión de su área geográfica de acción, que es global, y de su ámbito de acción a la seguridad y defensa.

Las mismas han de fortalecerse y capacitarse, en primer orden para la defensa del territorio de la Alianza Atlántica y para la ejecución de las obligaciones internacionales en el marco de la UE, OTAN, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y ONU, y en un segundo orden, para la protección de Alemania y su población. Su mandato central es la prevención y solución de conflictos internacionales, la lucha contra el terrorismo, el apoyo de Estados aliados, el rescate y evacuación, promoción del proceso democrático, etc. Así las fuerzas armadas federales se transforman en Fuerzas Armadas de Misión e Intervención¹³ o misiones internacionales de paz cuyo envío está orientado a los intereses alemanes y a la necesidad de la misión desde el punto de vista de la política de seguridad.

Esta política de seguridad amplia iniciada en la década de los noventa y reforzada por el gobierno de Merkel, significa el abandono completo e irreversible de la política exterior alemana de reserva del poder político y abstinencia del poder militar seguida desde 1949. Implica la militarización de su política exterior y el surgimiento de una nueva „doctrina militar“ que sirve de base a mayores intervenciones económicas, políticas y militares en otros Estados a nivel global¹⁴.

Si bien los gobiernos de Kohl y Schröder practicaron esta política de seguridad ampliada y enviaron tropas al extranjero con ciertas reservas y con mucho cuidado de que la imagen de Alemania como “*potencia civil*” no caiga en descrédito, el gobierno de

¹³ „Einsatz- oder Interventionsarmee“, Gareis (n. 4), p. 173ss., 179. Actualmente Alemania tiene 10 misiones en el extranjero: Kosovo (2300); Afganistán (3000 + 198); Bosnia-Herzegovina (798); República Democrática del Congo (773); Cuerno de África (258); Sudán (39); Mediterráneo (40); Georgia (12); Etiopía (2); Líbano (863).

¹⁴ Vid. Burger, Peter, “Deutsche Kriege für das ‘nationale Interesse’?”, Telepolis, 17.05.2006, accesible en: <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/22/22686/1.html> (visit. 21.01.2008). Una herramienta técnica importante de intervención está dada por la puesta en órbita de 5 satélites de espionaje del sistema-Lupa SAR (SAR-Lupe-Systems: el primero en diciembre de 2006 y el tercero en nov. 2007) de carácter revolucionario para las fuerzas armadas federales ya que aumentará masivamente su combatividad; más detalles Brendle, Frank, “Spionage auf Weltniveau”, Junge Welt, 2.11.2007, accesible en: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Waffen/sar-lupe2.html> (visit. 20.03.08).

Merkel continúa el desarrollo de esta política de forma abierta e incluso teniéndola como una necesidad, producto del papel cada vez más importante de Alemania en la política internacional y de su elevada autoconfianza como potencia económica con planes para ser además una gran potencia política y militar en el siglo XXI.

No está todavía del todo claro, qué papel Alemania desempeñará en el futuro, y es por lo menos discutible la aseveración de que este país esté en pleno curso de expansión de su poderío económico, y de formación de su poder político, militar y cultural en el mundo. Algunos hechos revelan sin embargo ciertos signos de expansión como en Kosovo, Afganistán y los procesos actuales de democratización o “transformación” global.

La conocida política exterior alemana basada en el consenso, diplomacia, diálogo y cooperación (*soft power*) no desaparece del todo en su camino hacia gran potencia mundial sino va siendo combinada con una política de contención, presión, ingerencia, sanciones, y de ser el caso, de intervención militar (*hard power*) contra Estados o gobiernos difíciles o renuentes a Occidente de importancia económica y/o estratégica. Una cuestión ética que deberá abordarse en el futuro, es la compatibilidad de la seguridad externa alemana con la seguridad internacional y sus límites iusinternacionales.

VI. LA POLÍTICA EUROPEA

La primera columna fundamental de la política exterior y de seguridad alemana es su integración dentro de la Unión Europea. La EU es el resultado de un largo y constante proceso de institucionalización que empezó en 1951 con la Comunidad Europea del Carbón y Acero y ha avanzado en los últimos decenios hacia un “actor político” sui generis con poder económico y político mundial, teniendo a Alemania y Francia como motor de integración, y en los últimos 15 años a Alemania como fuerza integradora dominante.

La Gran Coalición se dedica a continuar las tareas y obligaciones dejadas por el gobierno anterior como el pacto de estabilidad, las negociaciones con Turquía, la limitación del presupuesto, y además, a llevar a cabo los objetivos propios de su gabinete.

Con ocasión de la presidencia alemana del Consejo Europeo el primer semestre de 2007, el gobierno de Merkel sacó adelante todo un programa amplio y ambicioso de 18 meses para las presidencias sucesivas de Alemania, Portugal y Eslovenia¹⁵ que prevé la reactivación del proyecto de Constitución Europea¹⁶, la prosecución de los fines

¹⁵ 18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies, 11.12.2006, accesible en: http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/trioenglish.pdf (visit. 1.04.08).

¹⁶ Que llevó a la firma de la Carta de Derechos Fundamentales (12.12.2007) y del Tratado de Reforma de la UE en Lisboa (13.12.2007).

propuestos por la Estrategia de Lisboa de 2000¹⁷, la ampliación de la UE, y se extiende al reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ambas en proceso de formación. Asimismo, se alcanzaron acuerdos en la política europea medioambiental y de seguridad energética con límites a las emisiones de dióxido de carbono y un Plan Europeo de Acción Energético, se impulsó la relación transatlántica con la Comisión Económica Transatlántica (transatlantische Wirtschaftskommission) y se presentó una Estrategia Europea para Asia Central.

La política europea de Alemania está pues diseñada para fortalecer el rol de la UE como “actor global” (*Global Security Actor*) con influencia política y formador del Orden Internacional, y así contar con una mayor opción de actuación en la arena internacional.

La UE como primera potencia económica mundial posee en realidad los recursos políticos, económicos, culturales y científicos para, sino determinar, por lo menos influenciar el curso de las relaciones internacionales. Si bien el factor militar estuvo ausente en el desarrollo de la UE por tratarse originariamente de un proceso de integración económica, esta situación ha cambiado radicalmente de cara al siglo XXI. Con su pretensión de asumir mayor responsabilidad en la seguridad global, la UE pone a disposición de la comunidad internacional un instrumentario común, amplio y único de manejo de conflictos que se resumen en la Política Exterior y de Seguridad Común.

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

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) creada por el Tratado de Maastricht en 1993 constituye el primer paso hacia una política de seguridad común y se le ha dotado de un “*Concepto Estratégico Europeo*”¹⁸ que le proporciona el contenido y determina los intereses fundamentales de Europa, y de una estrategia de acción llamada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que fuera reactivada en 1999 por el Consejo Europeo prevé acciones de prevención y manejo de crisis combinando los factores civiles, militares y de desarrollo. Las mismas son realizadas por misiones u operaciones PESD preparadas para actuar en cualquier área geográfica¹⁹. El Tratado de Reforma de la EU que está previsto cobrar vigencia en 2009 refuerza este mecanismo

¹⁷ Aprobada en Cumbre Especial de los jefes de gobierno y Estados de la UE y propone convertir a la UE en el espacio económico global más competitivo y dinámico en 10 años en base al saber y la ciencia. Más detalles en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm (visit. 1.04.08).

¹⁸ Vid. “*Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*”, Consejo Europeo de 12.12.2003, accesible en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> (visit. 1.04.08).

¹⁹ El Consejo Europeo decidió el 3 y 4 de junio en Colonia y el 10 y 11 de diciembre de 1999 en Helsinki poner a disposición tropas europeas con su correspondiente estructura institucional y capacidad militar-operativa. Actualmente existen 16 misiones u operaciones PESD con tendencia creciente como las de Palestina, Macedonia, R.D. de Congo, Bosnia-Herzegovina, Etiopia, Georgia, Irak y últimamente en Kosovo.

estableciendo la función de un ministro europeo de RREE y un Servicio o Agencia de política exterior.

Yendo más allá de estos logros, Merkel ha hecho referencia a la necesidad de una “*armada europea*” como tarea del futuro²⁰ suficientemente equipada para demostrar la capacidad militar independiente de la UE y que corte la brecha frente a la capacidad militar de la Superpotencia.

Sin embargo, existen algunos factores que dificultan la estrategia europea de seguridad común. En casos concretos no siempre será posible conciliar los intereses de los 27 miembros con los de la Unión, sobre todo en asuntos delicados de la seguridad. Asimismo, la abstención o escepticismo de Gran Bretaña en asuntos de la seguridad común europea debilita este proyecto como las incorcordancias actuales entre el gobierno de Merkel y el presidente francés Nicolás Sarkozy²¹.

La política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tiene a la cooperación transatlántica como primer punto de referencia al exterior, es más, está anclada en esta alianza dando a los países de la UE la opción de contribuir a la seguridad global al lado de los EEUU en el marco de la OTAN por medio de acuerdos de cooperación y de operaciones conjuntas EU/OTAN. Por otro lado, las misiones europeas constituyen un paso cualitativo de la UE hacia su independización militar de EEUU y sirve al mejoramiento de la posición alemana dentro de la OTAN. El lado negativo de la creciente militarización de la UE está en el peligro de ser utilizada como herramienta de expansión económica y política mundial mediante una amplia gama de intervenciones, incluyendo las militares.

VII. LA POLÍTICA TRANSATLÁNTICA

El segundo pilar fundamental de la política exterior y de seguridad alemana está dado por la relación transatlántica que se desarrolló como resultado de la política de integración occidental de Adenauer y está basada en la confianza mutua y en el compartimiento de valores e intereses con los EEUU. Esta relación pareció haber llegado a su punto más bajo en el segundo periodo de gobierno de Schröder al rechazar su participación en la guerra de Irak en 2003. Mas el vínculo transatlántico no se desquebrajó en su fundamento por este incidente sino se mantuvo estable como lo

²⁰ Bild-Zeitung 23.03.2007, accesible en: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2007/03/2007-03-23-interview-merkel-bild.html> (visit. 15.03.08). Vid. aprobación del informe del parlamentario alemán Karl von Wogau (CDU) por el comité de asuntos exteriores del Parlamento Europeo, 5.10.2006, accesible en: http://www.ngo-online.de/ganze_nachricht.php?Nr=14471 (25.03.07).

²¹ Entre ellas están los acuerdos franceses con Libia sin consultar a Berlin, el proyecto de una Unión Mediterránea fuera de la UE que ha sido finalmente zanjado integrando esta iniciativa en el Proceso de Barcelona de la UE, ello a presión de Berlin. De sus diversos viajes con grandes delegaciones de empresarios, la obtención de una base militar en el Golfo Pérsico y su nueva alianza con Gran Bretaña, se observa que la política exterior de Sarkozy se dirige a ganar zonas de influencia para Francia independientemente de la UE.

prueba la fiel y constante colaboración alemana con EEUU en la llamada “*guerra contra el terrorismo*”.

Al tomar el cargo de la cancillería, Merkel se propone el mejoramiento cualitativo de las relaciones transatlánticas después de su enfriamiento que incluye la mejoría de la imagen norteamericana y alemana en estos países y una mayor cooperación comercial²².

Una de las primeras acciones de la canciller fue la “*normalización o restauración de las relaciones transatlánticas*” acercándose a Bush. Los primeros encuentros entre Merkel y Bush no sólo lograron un clima de armonía, amistad y buena voluntad diplomática entre ambos gobiernos, sino adquieren significancia en la política internacional porque determinaron el rumbo de la política exterior alemana en asuntos cruciales de la seguridad internacional.

En su primera visita a Washington (13.01.2006), Merkel llevó a Bush propuestas de consultación y cooperación más estrechas dentro del principio transatlántico “*Partnership in Leadership*”. Éstas consisten en primera línea en el apoyo a la política norteamericana de respaldo a Israel en el conflicto israel-palestino y de presión internacional a Irán²³. En el encuentro de Stralsund (14.07.2006) Bush obtiene entre otras cuestiones de seguridad internacional, el apoyo de Merkel en su política frente a Rusia y la confirmación del compromiso alemán en Afganistán.

El pro-americanismo de Merkel implica un seguimiento incondicional mas no ilimitado a Bush. Existen diferencias transatlánticas graduales y disipables que no afectan el fundamento sólido de la estructura transatlántica de seguridad. Ellas radican en el modo de percepción de los problemas internacionales y en la forma de actuación frente a ellos que pueden dificultar algunas acciones conjuntas como en los casos actuales de Afganistán e Irán, pero no repercuten en la acción y objetivo principal que es el mismo en los aliados. Asimismo, los límites de Alemania se dan por no poseer aún las capacidades políticas ni militares que hagan paso al poderío norteamericano en la política exterior y de seguridad.

Mientras en el último encuentro de carácter privado en Texas en noviembre de 2007 Merkel da su apoyo a Bush en la cuestión de Kosovo, Sudán, Myanmar e Irán, sólo consigue de éste una declaración pública de aunarse a los esfuerzos de una solución diplomática en el conflicto nuclear de Irán en medio de temores de intervención militar. En lo referente a la protección del medio ambiente y a la reforma de la ONU con un sitio permanente en el Consejo de Seguridad para Alemania, no logró concesión alguna de Bush.

²² A iniciativa de Merkel y en el marco de la “*cooperación estratégica*” se firmó el Convenio Económico Transatlántico entre la UE y EEUU en energía y clima, económica, política de seguridad y tránsito aéreo, el 30.04.2007, documentos accesibles en: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/04/2007-04-30-dokumente-eu-usa.html> (visit. 14.01.08).

²³ Conferencia de Prensa del 13.01.2006, accesible en: <http://www.bundesregierung.de> (visit 30.03.08).

No es posible hablar aquí de la existencia de un acuerdo transatlántico sino de una nueva etapa de integración occidental más decisiva y consciente que en la época de Adenauer y bajo mejores condiciones para Alemania, pudiéndose hablar por lo menos actualmente de una “*reintegración transatlántica*” por parte de Merkel a la política de seguridad de Washington, observable en la protección y apoyo incondicional a Israel, en la presión y aislamiento internacional de Irán, Nordkorea, Sudán, Simbabwe, Myamar, en la política de contención a Rusia y China. Es difícil registrar una posición propia alemana equilibrada y diferenciada frente a los conflictos actuales de seguridad internacional, precisamente con Estados difíciles, que apueste fundamentalmente por el diálogo y diplomacia y los practique. Esta “*reintegración transatlántica*” tampoco deja espacio a críticas por violaciones de derechos humanos estadounidenses en Guantánamo, los secuestros y aviones de la CIA, la tortura legalizada, Irak, el abandono de tratados de control del armamentismo, etc. Sólo el desarrollo posterior de los acontecimientos políticos podrá darnos referencias de la intensidad y duración de este “*enganche*” transatlántico de la política de seguridad alemana.

El factor elemental de la seguridad transatlántica lo constituye la OTAN, que es a la vez su brazo militar. Esta organización, de ser creada como un tratado de defensa colectiva occidental, se ha convertido en la institución de seguridad colectiva más poderosa con fines de actuar como un ente global de intervención o una “*Agencia de Seguridad Global*”²⁴ dedicada prioritariamente a acciones militares fuera de su área según la doctrina de la “*acción preemptiva*” y doctrina nuclear.

Alemania es el socio más importante de la alianza atlántica después de EEUU y GB. Ha participado en acciones militares como la intervención militar contra Serbia y participa actualmente en la llamada “*guerra contra el terrorismo*” en Afganistán, entre otras operaciones.

La estrategia política del gobierno de Merkel es pues, estar a la altura de las exigencias de los aliados de la OTAN demostrando que puede asumir su responsabilidad, y a la vez reforzar la cooperación con ésta dentro de la UE poniendo a disposición las misiones PESD, esto a fin de tener mayores opciones de decisión y acción. La nueva constelación de seguridad es que Alemania participe en operaciones militares de la OTAN dentro de la UE, como socio, de igual a igual.

Sobre el futuro de la alianza atlántica se decidirá más tardar con ocasión de su 60. aniversario en 2009. En contra de opiniones generalizadas que sobresaltan las diferencias de los aliados refiriéndose a una crisis estructural dentro de la organización, ésta ha sido fortalecida con su constante extensión territorial y sus operaciones militares fuera de área al punto de convertirse en un “*coloso*” militar único sobre el planeta. Francia con Sarkozy promete reforzar la OTAN y jugar un papel más importante en ésta rompiendo así con las restricciones transatlánticas francesas, y Alemania se propone reforzar la cooperación con ésta. El tema que estará pues a debate no es su

²⁴ Gareis (n. 4), p. 125, 129.

reforzamiento sino la configuración de su nueva estrategia de seguridad para el siglo XXI.

VIII. LA POLÍTICA DEL MULTILATERALISMO

El multilateralismo constituye también un elemento característico de la política exterior y de seguridad alemana. El mismo se practica para tratar cuestiones internacionales mediante acuerdos y acciones conjuntas con otros Estados a nivel regional, interregional y universal. Si bien el multilateralismo alemán empezó con su integración occidental participando en diversas organizaciones internacionales y supranacionales como la Comunidad Económica Europea, la OTAN, la OSCE, su forma más significativa se encuentra a nivel global dentro del sistema de la ONU.

Antes de entrar como miembro de la ONU en 1973, la RFA participó y colaboró en diversas organizaciones, programas y proyectos de la ONU obteniendo representación general en la mayoría de ellos. Su compromiso creciente con esta organización mundial hizo posible que a partir de 1990 esté enviando también misiones internacionales de paz con el patrocinio de la ONU²⁵.

La Alemania del siglo XXI, con su rol influyente en la política internacional y su contribución significativa a la Organización, ha trazado como fin de su política exterior ocupar un puesto al lado de las cinco potencias permanentes del Consejo de Seguridad que gozan del derecho de veto²⁶.

La Gran Coalición se ha propuesto dentro de la ONU reactivar las negociaciones para la reforma del Consejo de Seguridad frustrada en 2005 y con ello hacer posible la entrada de Alemania como miembro permanente. Ante la Asamblea General Merkel recalca que "*Alemania está dispuesta a asumir mayor responsabilidad incluso como miembro permanente del Consejo de seguridad*"²⁷. Bajo „responsabilidad“ se entiende, participar decisivamente en la prevención y solución de conflictos y tener a disposición de la Organización un aparato civil y militar efectivo para este fin.

Esta pretensión, si bien entendible, no viene libre de problemas. Merkel hace directamente referencia a Alemania y no a la UE que tendría mejores perspectivas de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Asimismo, a pesar de la buena relación personal con Bush, Merkel no cuenta con su apoyo. Bush sólo favorecería a Japón en

²⁵ Dentro de ellas están Irak (UNSCOM), Somalia (UNOSOM II), Ruanda (UNAMIR), Camboya (UNTAC).

²⁶ Propósito en pie desde la reunificación alemana. Vid. discurso de Klaus Kinkel, Ministro de RREE (47. Asamblea General ONU, 23.9.1992) en: Presse und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin 101, 25.9.1992; seguido por Schröder, vid. Schröder, G., "Für eine kooperative Weltordnung", entrevista en: Internationale Politik 58, Nr.9, 13/18.

²⁷ 62. AG-ONU, 25.09.2007, accesible en: <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2007/09/2007-09-25-bk-un-vollversammlung.html>. Vid. también Convenio de Coalición 2005, IX (n. 5); Libro Blanco 2006 (n. 7).

caso de una reforma, por lo que la Gran Coalición tendrá que esperar al próximo presidente estadounidense para nuevos intentos de respaldo de EEUU.

Por otro lado, el multilateralismo alemán a partir de su reunificación no siempre ha sido consecuente, precisamente en lo referente a la seguridad internacional. Alemania participó en intervenciones militares unilaterales obviando al Consejo de Seguridad como lo demuestran las últimas intervenciones militares de Kosovo y Afganistán. Ello indica también que un puesto permanente en el Consejo de Seguridad sólo es una opción deseable pero prescindible para Alemania puesto que ésta ya participa de facto en diversas negociaciones al lado de las 5 potencias con veto, como se ve en el programa nuclear de Irán.

IX. LAS RELACIONES DIFÍCILES CON RUSIA, CHINA Y GOBIERNOS RENUENTES

Como se señaló anteriormente, un rasgo característico del gobierno de Merkel es la aplicación de la „*política exterior orientada en valores*“. Ésta parece no hacerse necesaria frente a socios y aliados con democracias de corte occidental sino frente a Estados fuera de la UE y espacio transatlántico autocráticos, con deficiencias democráticas o gobiernos renuentes a Occidente. Uno de los fines de la política exterior alemana desde su reunificación, que Merkel suscribe del todo, es lograr la transformación de éstos en democracias con estructuras de economía de mercado integradas a Occidente, llamándose este fenómeno actual “*democratización*” o “*exportación de la democracia*”. La “*diplomacia de valores*” de Merkel, que aplica con rigor en estos casos, constituye un fin en si y a la vez una herramienta útil para el mismo.

Mas esta política de valores sufre una relativización de acuerdo a la relevancia del Estado para los intereses alemanes. Así, los grandes Estados emergentes y de importancia estratégica reciben un trato especial aún tratándose de Estados autocráticos o democracias deficientes. La cooperación estratégica con éstos constituye un fin de la política exterior alemana²⁸ que la Gran Coalición está llamada a seguir.

Rusia y China son Estados emergentes de importancia para Alemania y los objetivos de política exterior es lograr una cooperación estratégica con ellos sin renunciar al objetivo de su transformación. Mas las relaciones de la Alemania de Merkel precisamente con estos dos Estados se muestran difíciles debido, en primera línea, al mayor peso puesto en la política de valores que en la cooperación estratégica; y en segunda línea, al acercamiento transatlántico sustancial.

1. El distanciamiento político de Rusia

²⁸ Vid. Convenio de Coalición 2005, p. 134, 140 (nota 5).

Las relaciones entre Alemania y Rusia pasaron por una etapa difícil con el surgimiento del sistema internacional bipolar a partir de 1945. Durante la Guerra Fría se tuvo a la Unión Soviética como una “*amenaza latente a la seguridad de Occidente*” y una mejora de las relaciones sólo fue posible con la política de distensión del gobierno de Willy Brandt en los años 70.

Al desvanecerse esta amenaza con la caída del bloque soviético se dió paso a nuevas relaciones basadas en la cooperación y amistad germano-rusas que se llegaron a intensificar con el gobierno de Gerhard Schröder²⁹. Actualmente ambos países sostienen crecientes relaciones económicas siendo Alemania el socio comercial más importante de Rusia y ésta, el proveedor energético más importante de Alemania, abasteciéndole con cerca de un 35% de su petróleo y gas natural.

No obstante, las condiciones políticas en las relaciones germano-rusas han cambiado últimamente de forma notable. La economía rusa ha mejorado significativamente en los últimos 10 años debido a los altos ingresos de exportación de sus grandes reservas de petróleo y gas, habiéndose convertido rápidamente en una Gran Potencia Energética mundial³⁰. Consciente de ello, la nueva Rusia de Vladimir Putin resurge a la arena internacional más segura de su importancia energética mundial y del rol político y militar que aún ocupa y que persigue ganar en la política internacional. Alemania y Europa no cuentan con reservas propias suficientes de energía para abastecer su economía y están supeditadas a la importación de las mismas, gran parte de Rusia, viendo el peligro de hacerse dependientes de la energía rusa.

Con Merkel en el gobierno se produce un distanciamiento en las relaciones germano-rusas pese a la declaración de ésta de mantener la cooperación estratégica con Rusia. Desde su primer encuentro con Putin, Merkel hace uso de una diplomacia de diálogo “*abierto*” con contención y presión haciendo referencia pública a las deficiencias democráticas y de derechos humanos en Rusia y aceptando el diálogo con grupos de derechos humanos y opositores al gobierno³¹. Con ello persigue influenciar en el proceso de transformación ruso y en su política exterior.

Las relaciones germano-rusas con todas las diferencias bilaterales y momentos de confrontación verbal descansan sobre una base sólida de cooperación e interés recíproco económico. Las consultaciones gubernamentales bilaterales anuales instauradas con el gobierno de Gerhard Schröder contribuyen a la estabilización y renovación de la relación de estos dos países. Los problemas se complican cuando Alemania actúa frente

²⁹ Basadas en la simpatía personal entre Helmut Kohl y M. Gorbatschov y Boris Jelsin, y entre G. Schröder y Putin independientemente de diferencias en la política internacional y de los problemas rusos de adecuación a la economía de mercado, al proceso de globalización unido a la democratización interna del país.

³⁰ Rusia es el segundo productor mundial en petróleo después de Arabia Saudita y el primer exportador en gas natural con un 65% de reservas mundiales (2006).

³¹ Vid. “Antrittsbesuch in Moskau. Merkel um Distanz zu Putin bemüht”, Süddeutsche Zeitung (SZ)17.01.2006.

a Rusia dentro de la Alianza Transatlántica y UE, especialmente en los campos de la seguridad internacional y energética.

A) En la seguridad internacional: La OTAN y la seguridad exterior rusa

Un momento de cooperación entre Rusia y la OTAN se alcanzó con la creación del Consejo Rusia-OTAN (NRC) en 2002 que prevé consultas y cooperación sobre todo en materia del terrorismo internacional. Mas en los últimos años se han deteriorado las relaciones entre esta organización y Rusia debido a serias diferencias que afectan directa e indirectamente la seguridad exterior rusa.

Entre ellas están el proceso no acabado de extensión territorial de la OTAN hacia las fronteras actuales de Rusia iniciado desde la disolución del bloque soviético. Esta extensión que es considerada por Rusia como “*expansión*”, no sólo tiene lugar hacia Estados que anteriormente pertenecieron al bloque soviético sino también a las antiguas provincias de la Ex-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como el caso de los Estados Bálticos y de Georgia y Ucrania. Rusia ve el peligro de ser rodeada y cercada en sus fronteras territoriales de una alianza con bases militares e influencia en toda Europa hasta la región de Asia Central. Asimismo, las revoluciones de colores en Georgia, Ucrania, Kirgistán con gobiernos de orientación occidental, la creciente incursión de los EEUU en el Golfo Pérsico y Asia Central con las guerras de Irak y Afganistán, la secesión de Kosovo que con su independencia se integra al área de la OTAN y por último, el plan de EEUU de instalar un sistema antibalístico en Polonia y la República Checa³², tocan las zonas de interés de Rusia e intereses vitales de su política de seguridad.

A la Alemania de Merkel le es difícil comprender estos desarrollos como aliada de la OTAN. Los miembros de ésta por su parte ven a la Rusia de Putin impredecible, desconfiable y le reprochan entre otras cosas, ambiciones hegemónicas, autoritarismo y violaciones de derechos humanos. Rusia critica por su parte las ambiciones hegemónicas de EEUU y la OTAN. Los medios de publicidad que forman la opinión pública alemana y occidental se encargan de hacer prosperar la imagen negativa de la Rusia de Putin tematizando y enfatizando las debilidades de su gobierno, llevándose a cabo una confrontación entre Rusia y Occidente, más en la prensa que en el parquet diplomático³³.

³² Conocido oficialmente a comienzos de 2007 y que serviría a la defensa contra misiles iraníes ha sido rechazado enérgicamente por Rusia. Vid. 43. Conferencia de Seguridad, Munich del 9-11 de febrero de 2007, accesible en: http://www.securityconference.de/konferenzen/2007/putin_2007.php?sprache=de& (visit. 30.3.2008).

³³ Referencias como “las nuevas ambiciones imperialistas rusas con Putin”, del Putin “provocador”, “autoritario”, “violador de derechos humanos”; o “Putin provoca a Occidente, amenaza con una nueva Guerra Fría” (Welt 27.04.2007, SZ 2.05.2007). A esto Gorbatschov ha lamentado la falta de consideración a Rusia al defender sus intereses, accesible en: <http://news.de.msn.com/politik/Article.aspx?cp-documentid=6394026> (visit. 20.3.2008).

Ante todo por su situación geográfica, está más en interés alemán que estadounidense sostener relaciones estables y prósperas con Rusia basadas en una confianza mutua en la que habrá que trabajar. La imagen negativa de Rusia en Occidente obedece a la política de contención de Bush y la “*diplomacia de valores*” de Merkel seguidas junto a una política de diálogo directo con este país. El rol importante de Alemania sigue estando en su función mediadora y de puente para un mayor entendimiento entre EEUU, la OTAN y Rusia. Una pequeña señal en esta dirección es el éxito de Merkel, secundada por Sarkozy, al evitar la admisión de Georgia y Ucrania en el proceso de integración de la OTAN en este año. Mas el precio por esta modesta consideración a Rusia parece ser muy alto: El respaldo conjunto de la OTAN a los planes estadounidenses de misiles antibalísticos en Polonia y la República Checa aperturará una nueva era de carrera armamentista a iniciarse en Europa.

B) En la seguridad energética

La Gran Coalición tiene como objetivo lograr un plan de cooperación energética de largo alcance con Rusia. Negociaciones en este sentido tienen lugar dentro de la UE en torno a la Carta Energética. Ésta regula el mercado libre de inversión para empresas de la UE y crea un mercado energético común asegurando a las mismas el acceso abierto a la red de gasoductos rusos. Factores que impiden o dificultan este convenio son las exigencias de Alemania y Europa de tener libre acceso al mercado energético ruso y el proteccionismo estatal ruso de sus reservas energéticas que impide o por lo menos dificulta el acceso deseado.

Precisamente en el campo energético están de por medio intereses opuestos que redundan principalmente en intereses económicos. Mientras Alemania como *soft power* desea encontrar las óptimas condiciones para invertir en Rusia asegurándose el control de los recursos energéticos, ésta busca sacar las mejores ventajas económicas en el comercio del mejor bien que tiene manteniendo el control en las reservas y en las vías de transporte.

En vista de la falta de acuerdo, la Gran Coalición procura evitar la dependencia energética de Rusia y busca a abastecedores alternativos de energía, en especial en la zona del Cáucaso. La interrupción del suministro de gas por parte de Gazprom a Ucrania originada por la suba de su precio es un factor alarmante para Berlin. Rusia, por su lado, busca a otros socios más allá de Occidente sin volver la espalda a la UE. Uno de ellos es China.

2. El distanciamiento político con China y el recibimiento al Dalai Lama

Desde el comienzo de las relaciones diplomáticas en 1972 y la apertura económica china en 1978, Alemania lleva relaciones estables con China que incluyen una amplia cooperación bilateral en el campo educacional, científico-tecnológico, cultural, ayuda al desarrollo, y a partir de 2000, en el área del derecho³⁴.

³⁴ China es el socio comercial asiático más importante de Alemania y desde 2002 el segundo mercado extraeuropeo más importante de exportación después de EEUU siendo la inversión alemana masiva y

China es un Estado autocrático pese a su apertura y desarrollo económico sorprendente. En su política externa y de seguridad existen dos temas extremadamente sensibles: las cuestiones del Tibet y Taiwán. Sobre la primera exige de la comunidad internacional su no-reconocimiento, y sobre la última, el respeto de la política de “*Una sola China*”.

No obstante las diferencias germano-chinas en el compartimiento de valores democráticos y déficits chinos en las libertades civiles y políticas, Alemania ha llevado continuamente una política de “*diálogo crítico constructivo*” y relaciones comerciales con este país mediante la fórmula “*transformación a través del comercio*”, respetando a la vez la posición china en cuanto a Tibet y Taiwán.

La Gran Coalición se propuso intensificar el diálogo con China sobre el estado de derecho a fin de reforzar la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Mas las relaciones diplomáticas entre estos países desaceleraron ya en la primera visita oficial de Merkel a China en mayo 2006 al revelar un curso más distanciado demostrado en el acompañamiento de una delegación reducida de empresas, la firma de sólo 2 tratados económicos bilaterales, la ausencia de contratos muy lucrativos para empresas alemanas y los encuentros de la Canciller con críticos del gobierno, representantes de trabajadores migrantes y campesinos³⁵.

Se trata pues de la puesta en práctica de un nuevo acento en la política china que apunta a una nueva „*Estrategia Asiática*“. La misma se basa en el orden de predominio estadounidense como garante de la estabilidad en Asia y parte de la convicción de que el asenso de China como potencia mundial acarrea consecuencias globales desestabilizadoras por tratarse de un Estado no-democrático, no-liberal y servir de modelo de un orden político alternativo para otros Estados. El mensaje que lleva es “*civilizatorio*” y de “*contención*”, lo que tiene connotaciones confrontativas. Así, ya no se la ve como centro de interés en Asia sino, además de Japón, a otras economías emergentes como Corea del Sur, Singapur, y sobre todo a India, su rival estratégico. Propone además la ampliación del diálogo transatlántico sobre China y Asia, la supresión de la ayuda al desarrollo a China por ser poseedor de grandes divisas y estar en competencia con Alemania en materias energéticas, una política de amonestación abierta (pública) sobre los derechos humanos y el apoyo a la sociedad civil.

Las relaciones diplomáticas germano-chinas se enfriaron con la invitación de Merkel al Dalai Lama en la cancillería en octubre de 2007, con la presentación de la „*Estrategia*

representativa. Alemania es a la vez el socio comercial europeo más importante de China. Con Helmut Kohl (CDU) se elaboró en 1993 un concepto asiático amplio teniendo a este país como centro de importancia en la región. Con Schröder (SPD) se puso en el papel mayor peso a los intereses políticos que económicos mientras que en la práctica se continuó con la política china de Kohl. Más detalles Bohnes, Carsten, *Deutsche Außenpolitik gegenüber China. Gesellschaftliche Interessen und deren Wirkung*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken 2007.

³⁵ Rituelle Appelle? Merkels China-Reise und die Menschenrechte, “DW-World.de Deutsche Welle” 21.05.2006, accesible en: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2025998,00.html> (visit. 15.01.2008).

Asiática” del 23.10.2007 de la fracción parlamentaria CDU/CSU³⁶ y la tematización a nivel parlamentario de los derechos de la minoría de los uigures con aspiraciones secesionistas. El gobierno chino reaccionó con la suspensión de reuniones a nivel ministerial, negociaciones bilaterales y de los foros de diálogos.

Esta crisis diplomática quedó oficialmente zanjada con el encuentro entre Steinmeier y el ministro de RREE Yang Jiechi el 22 de enero de 2008 en Berlín con motivo de las consultaciones de los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania sobre sanciones a Irán. Alemania reconoció públicamente la política de „*Una sola China*“ y no mencionó la cuestión de los derechos humanos.

El recibimiento al Dalai Lama no obedece a un error de la canciller sino es una acción concertada con Washington y sigue el patrón de conducta de su “*diplomacia de valores*”, base de la nueva estrategia asiática que, por un lado persigue contener a China como rival económico y político; y por otro, lograr indirectamente su transformación interna con el apoyo a grupos de derechos humanos, opositores y grupos secesionistas.

La reparación de las relaciones diplomáticas chino-germanas por Steinmeier, obligará a Merkel a reducir la política de contención y presión a China considerando los intereses económicos de las empresas alemanas en la zona, que son grandes. Merkel está obligada a reconocer la importancia de China para la economía alemana y que una relación de cooperación y diálogo constructivo trae mayores frutos económicos y políticos como también más estabilidad y seguridad internacional que la confrontación.

El apoyo indirecto de países occidentales al Dalai Lama en la lucha por la identidad cultural de Tibet, si bien loable, puede desencadenar una serie de conflictos de carácter étnicos y nacionalistas en China con capacidad de desestabilizarla. La ayuda más efectiva a la causa del Tibet que a la vez no menoscabe en la estabilidad interna de China está en la esfera diplomática, en el diálogo concertado directo y sincero de países occidentales y de la ONU con el gobierno chino en vista de que los Juegos Olímpicos han sido aprovechados por los tibetanos para sus aspiraciones autonómicas y/o secesionistas. Mas la conversación diplomática efectiva se muestra también difícil a falta de un mediador fiable para China. Las relaciones con EEUU y Alemania están afectadas por la política dura de contención de éstos, quedando quizás abierta la negociación con una persona más neutral como el secretario de la ONU. La cuestión del Tibet corre nuevamente peligro de quedar en el olvido de estar ausente una persona u organización que haga de intermediario permanente con la aceptación de China y el Dalai Lama.

3. Los gobiernos renuentes

³⁶ “Deutschlands Blick auf Asien weiten”, Asienstrategiepapier, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, accesible en: http://www.cducsu.de/Titel_Deutschlands_Blick_auf_Asien_weiten/TabID_1/SubTabID_5/InhaltTypID_4/InhaltID_7850/inhalte.aspx (visit, 2.04.08).

Si China y Rusia, que son formas de Estados que carecen de la tradición democrática occidental, tienen una posición especial en la política exterior alemana por razones económicas y de seguridad energética, otros Estados fuera del área de la UE y transatlántica con estructuras autocráticas o gobiernos confrontativos a Occidente³⁷, no gozan de esta posición especial.

El Convenio de Coalición de 2005 hace una mención a Estados de Latinoamérica y el Caribe advirtiendo sobre “*tendencias dictatoriales y violaciones de derechos humanos*”, y a Estados de África como “*receptores de ayuda humanitaria y políticas de estabilización y reconstrucción*”.

Para gobiernos renuentes, Merkel aplica la llamada “*diplomacia respaldada de amenaza o fuerza*” que tiene ciertas similitudes con la política exterior estadounidense hacia países con el apelativo peyorativo de “*Estados Canallas*” o “*Eje del Mal*”. Éstas consisten en no aceptar el diálogo directo con ellos y tienen como fin su “*liberación*”, “*democratización*” o “*transformación*” mediante la ingerencia y/o intervención valiéndose de los más diversos medios de poder (*soft y hard power*) como la presión internacional, críticas abiertas, propaganda informativa, sanciones, apoyo a opositores e intervención militar con el consiguiente debilitamiento, aislamiento y cambio de gobierno. La diferencia hacia EEUU sólo está en el grado de ingerencia y en el uso acentuado de mecanismos civiles de intervención como el apoyo y robustecimiento de la sociedad civil que en la práctica se trata de críticos y opositores de orientación occidental³⁸.

Estas políticas de “*transformación*” que intentan sofocar a un gobierno indirectamente desde el exterior e interior del país son peligrosas para el mantenimiento de la paz internacional, pues si bien han resultado ser un gran éxito con las revoluciones de colores en algunos países de Europa Oriental y Asia Central, generarán a la larga fuerzas contrarias que rechazarán una subordinación al orden internacional bajo las reglas de Occidente.

X. LA GRAN COALICIÓN FRENTE A PROBLEMAS ACTUALES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

³⁷ El Index de Transformación de Bertelsmann (BTI 2006), que evalúa a los Estados en Transformación según sus logros en democracia, estado de derecho y economía de mercado, hace referencia a objetores de la Transformación (Corea del Norte, algunos Estados árabes, Zimbabwe, Cuba, etc.), accesible en: http://bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI_2006_Broschuere_D_gesamt.pdf (visit. 15.03.2008).

³⁸ Vid. Estrategia de “*cambio mediante acercamiento*” conocida como “*estrategia del abrazo*” en Venezuela y América Latina, Conferencia de las fundaciones International Republican Institute (IRI), National Democratic Institute (NRI) y Konrad Adenauer, mayo 2007, Washington, accesible en: http://www.kas.de/upload/dokumente/2007/070615_lateinamerika.pdf (visit. 15.01.08). Vid. también discurso del Secretario General del CDU Ronald Pofalla, Conferencia de Bielorusia, junio 2007, Berlin, organizada por la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Deutsche Welle, accesible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11225-544-1-30.pdf?070626134659 (visit, 15.01.08).

La intervención activa alemana en la gestión de problemas y conflictos internacionales con su poder económico y comercial, su peso como donador de ayuda al desarrollo y contribuyente de la ONU acarrea consecuencias de relevancia para los Estados afectados. Los problemas y conflictos internacionales más trascendentales en los que interviene la Gran Coalición son: la guerra en Afganistán, el conflicto de Cercano Oriente, el conflicto nuclear de Irán, la cuestión de Kosovo, el problema energético, el cambio climático y la lucha contra la pobreza. En lo que sigue, trataremos brevemente cada uno de ellos.

1. La guerra en Afganistán

Alemania participa en la operación militar “*Enduring Freedom*” y en la misión International Security Assistance Force (ISAF) de seguridad y reconstrucción de la ONU en Afganistán dentro del marco de la „*guerra contra el terrorismo*“ de Bush y de la política de “*solidaridad sin reservas*” a EEUU del ex-canciller Schröder.

La política de Afganistán de la Gran Coalición es de continuidad de la labor realizada por el gobierno anterior, abogando además por una “*causa Afganistán*” que implica un fuerte y decidido involucramiento en la pacificación y reconstrucción del país.

Sin embargo, el rebrote del conflicto y la lucha militar de EEUU, los aliados y fuerzas militares afganas contra fuerzas del Talibán e insurgentes en Afganistán desde 2006 ha puesto a la superficie diferencias entre la OTAN y Alemania. Estas desavenencias parecen estar en la diversa aplicación de sus conceptos de seguridad con modos propios de enfrentar el conflicto, y en los crecientes pedidos del gobierno estadounidense y aliados a Alemania para que brinde una asistencia militar sin reservas en la operación *Enduring Freedom* (OEF)³⁹. Concretamente la OTAN solicita a Alemania que ponga a disposición de la Alianza tropas para los combates en el Sur de Afganistán, lo que ha sido rechazado por el gobierno alemán.

La Gran Coalición ha accedido a los pedidos de asistencia de la OTAN con el envío de aviones de reconocimiento (Tornado), el aumento de tropas de combate y la presentación del „*Concepto de Afganistán*“ que prevé un aumento de la participación alemana en la misión. Mas existe una brecha entre los deseos de los aliados y los límites de la “*solidaridad sin reservas*” de la Gran Coalición que se encuentra en un dilema. Por un lado, su compromiso en Afganistán que considera de interés nacional exige más participación de Alemania estando a prueba su credibilidad de no satisfacer a los socios aliados. Por otro lado, la participación sin reservas en los combates junto a los aliados le resta a Alemania el control en los mismos y acabaría definitivamente con su imagen de “*potencia civil*”.

2. El conflicto Israel-Palestino

³⁹ Los EEUU ven en las acciones militares la clave para la estabilización de Afganistán; Alemania, en la reconstrucción civil. Vid. “Nato-Einsatz in Afghanistan. Gates kritisiert Europäer” SZ 13.12.2007.

El conflicto asimétrico israel-palestino que adquirió relevancia internacional con el surgimiento del Estado Israel en territorio palestino en 1948 no ha sido zanjado hasta el presente aún existiendo un buen número de acuerdos de solución y habiéndoselo reconocido como factor desestabilizador de la región por encontrarse envueltos en él Estados vecinos y potencias extranjeras. Alemania actuó frecuentemente en el conflicto como mediadora conduciendo una política central y equilibrada en sentido de reconocer su “*responsabilidad especial*” con Israel sin ignorar la problemática palestina, habiéndose ganado con ello el nombre de “*mediadora fiable y equilibrada*”.

Con la entrada al gobierno de la Gran Coalición se presenta una nueva constelación política en Palestina. El movimiento de resistencia islámica Hamas gana elecciones el 25 de enero de 2006 y ocupa cargos de gobierno en la Autoridad Nacional Palestina (ANP); unos meses después, el 11 de abril, Ehud Olmert es elegido primer ministro de Israel. A mediados de 2006 escala una vez más el conflicto con la intervención militar israelí contra el Hisbolá en Líbano (Guerra del Líbano) que duró 33 días⁴⁰. La Conferencia del Cercano Oriente en Annapolis organizada por el gobierno de Bush en noviembre de 2007 sólo establece el compromiso de las partes del conflicto de retomar las negociaciones para la creación de un Estado palestino.

La política del Cercano Oriente de la Gran Coalición se basa en el reconocimiento de la „*responsabilidad especial*“ hacia Israel, del derecho de existencia de Israel y de su seguridad, como también del derecho del pueblo palestino a un Estado⁴¹.

Merkel se hace personalmente cargo de conducir la política israelí y eleva además el derecho de existencia de Israel a la categoría de interés nacional alemán o razón del Estado alemán⁴² asegurando su apoyo fiable a este país y teniendo como modelo la política israelí de Adenauer⁴³. Con ello la Canciller no sólo persigue tener una relación

⁴⁰ Ello como respuesta al asalto y toma de rehenes de dos soldados israelíes por el Hisbolá. La guerra termina con una tregua militar establecida por Res. 1701 del Consejo de Seguridad (ONU). Acción criticada por la comunidad internacional, en especial por el Consejo de Derechos Humanos (ONU) y calificada como “guerra transgresora del derecho internacional”, Hacke, Christian, “Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel”, *Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ)* 43/2006, 30/37, p. 33.

⁴¹ Convenio de Coalición 2005, IX (nota 5). El gobierno anterior no hacía mención a un “derecho de existencia” sino sólo a la “obligación especial hacia Israel” de garantizar su seguridad, vid. Convenio de Coalición SPD, Bündnis 90/Die Grünen 20.10.1998.

⁴² Vid. discursos de Merkel ante el parlamento israelí (Knesset) del 18.03.2008, accesibles en: <http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2008/03/2008-03-18-rede-merkel-vor-der-knesset.htmlb>, y el Comité Judío-Americano del 4.05.2006, accesible en: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Israel/bush-merkel.html> (visit. 30.12.07). Política muy similar en Sarkozy quien también reconoce la seguridad y el „derecho de existencia de Israel” como máxima esencial de su política exterior, ello como parte de su acercamiento a EEUU.

⁴³ El primer canciller alemán se encargó de las reparaciones a Israel por el genocidio del régimen de Hitler y de iniciar relaciones diplomáticas con Israel, tarea muy difícil entonces. Obsérvese que las condiciones políticas de la época de Adenauer eran completamente distintas a las de hoy y antes de la Guerra de los Seis Días (1967). A medida que el conflicto israel-palestino se agudizó, los gobiernos posteriores tomaron sensibilidad por la causa palestina sin entrar en conflicto con Israel. Willy Brandt (SPD) siguió una política de equilibrio y evitó la referencia a “la relación especial con Israel”; la política

de reparo con Israel sino crear un vínculo amplio y profundo sin precedentes, sólo comparable con la relación transatlántica, que además sienta base para la política exterior alemana del futuro. Las consultaciones intergubernamentales bilaterales que se llevarán a cabo anualmente y prevén una cooperación multisectorial en la economía, política, política exterior y de defensa, cultura y ciencia, le sirven como mecanismo idóneo a este fin.

El posicionamiento completo de la canciller al lado de Israel precisamente en la cuestión de su seguridad deja muy poco para el derecho de los palestinos a un Estado propio que en Merkel está condicionado al reconocimiento del derecho de existencia de Israel, la renuncia a la violencia y el cumplimiento de los acuerdos tomados⁴⁴. En sus declaraciones no hace mención alguna a un diálogo constructivo con Israel sobre la situación humanitaria de refugiados palestinos, la política de ocupación y colonización ilegales, el recorte de la libertad de movimiento y de los medios de existencia de los palestinos, los controles, las zonas prohibidas, la construcción del muro, el uso de la fuerza desmedida, las ejecuciones dirigidas extrajudiciales a militantes palestinos, los bombardeos quirúrgicos, entre las acciones cuestionadas que corresponden a la política de seguridad israelí⁴⁵.

Consecuencia lógica de esta política es el no-reconocimiento del gobierno democráticamente elegido de Hamas y su estrangulamiento con su clasificación de organización terrorista, boicot y sanciones económicas conjuntas de EEUU y la UE, condena de los disparos constantes de misiles caseros Kassam inefectivos contra Israel; el apoyo material al presidente palestino del partido Fatah en conflicto interno con Hamas, el impedimento de toda crítica o condena a la intervención militar israelí en la Franja de Gaza y en el Sur del Líbano, el apoyo abierto y público al gobierno de Olmert con encuentros frecuentes entre ambos gobiernos, la política de diálogo sólo con gobiernos amigos de Israel en el Cercano Oriente, la política de *palo y zanahoria* con Siria e Irán, piezas claves del conflicto.

A nivel interno han surgido recientemente ciertas diferencias entre Merkel y Steinmeier en la política de Cercano Oriente. La postura pro-israelí de Merkel es respetada por Steinmeier pero llevada por él con más moderación, quien vincula el derecho de existencia de Israel con la fundación del Estado palestino e intenta integrar a Siria en la solución del conflicto mediante el diálogo con ella.

El giro sustancial que ha dado Merkel a la política israelí y del Cercano Oriente de Alemania ha conseguido mejorar cualitativamente las relaciones germano-israelíes. El ambiente pro-israelí es seguido por la mayoría política del país, publicistas y medios de

de “equilibrio” fue seguida por Genscher (CDU) refiriéndose al “derecho de autodeterminación de los palestinos”.

⁴⁴ Vid. discurso ante el American Jewish Committee, 4.05.2006, accesible en: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Israel/bush-merkel.html>.

⁴⁵ Vid. “Schalom 5767 o “Berliner Erklärung”, petición de judíos alemanes para una solución pacífica del conflicto, en: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/2007, 250-252.

comunicación que forman la opinión pública, lo que apaña toda importancia a los derechos de la parte que más sufre y trae más víctimas en este conflicto, los palestinos.

El rol de Alemania en el conflicto israel-palestino sufre también un giro sustancial teniendo a Merkel como “*defensora de los intereses de Israel*”⁴⁶. Con ello no se espera de Alemania una función mediadora en las negociaciones sino una representación más de los intereses israelíes a nivel internacional, además de la estadounidense y francesa, tanto dentro del Cuarteto para el Cercano Oriente representado por EEUU, ONU, EU y Rusia, como en organizaciones internacionales. Ello acarreará la pérdida de Alemania de su título de “*mediadora fiable y equilibrada*” en este conflicto.

Este “salto cualitativo” de la política exterior alemana hacia Israel sólo puede entenderse dentro de la política transatlántica de la canciller descrita arriba y de su afinidad personal hacia EEUU e Israel. Su ligadura a la política israelí de EEUU puede valorarse como un retroceso o por lo menos, una parálisis en la solución duradera y sostenible del conflicto que no sólo implique seguridad para Israel como presupuesto y principio absoluto, sino sobre todo justicia para los palestinos que a la vez es base de una seguridad sostenible para Israel. El *status quo* del conflicto sólo favorece a la política actual de seguridad de este país, por ello que no está interesado en negociaciones futuras.

Como indica Hacke, el rol de importancia de Alemania en Oriente Próximo no debería estar sólo en resguardar los intereses de seguridad israelíes sino en considerar también los intereses de los demás actores partes del conflicto⁴⁷.

3. El conflicto nuclear con Irán

El conflicto sobre el programa nuclear iraní data desde 2003 con revelaciones de la CIA sobre un programa nuclear secreto de Irán al que el gobierno de Bush respondería con una intervención militar. Desde entonces este país ha estado muy arriba en la agenda norteamericana e internacional y el peligro de una intervención militar se ha mantenido latente hasta el presente⁴⁸.

El conflicto tomó nuevo vuelo en 2005 al llegar a la presidencia de la República Islámica Mahmud Ahmadinedschad con una actitud confrontativa hacia Israel y Occidente. El gobierno de Bush intensificó entonces su política de intimidación y contención mediante fuerte presión internacional y aislamiento del régimen iraní

⁴⁶ “*Estamos al lado de Israel*” (trad. autora), ministro de defensa Franz Josef Jung (CDU), “Klares deutsches Interesse”, entrevista Spiegel Nr. 30/06, 24.07.2006.

⁴⁷ Hacke (n. 40), p. 34.

⁴⁸ País de importancia estratégica para EEUU. Sobre preparativos de intervención militar vid. Behrooz Abdolvand / Nima Feyzi Shandi, „Iran: Das nächste Vietnam?“, en: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2007, 389-399; vid. petición de un grupo de expertos en política exterior y científicos del 19.02.2007 a Merkel para que impida la guerra contra Irán, en: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2007, 505-506 y accesible en: <http://www.indymedia.org.uk/en/2007/02/363815.html> (visit. 21.03.2008).

acusándole de planear todo un instrumentario hegemónico en la región con ayuda de un plan secreto de arma nuclear, y con ello, constituir una amenaza a la seguridad mundial. Irán en cambio, insiste en el uso pacífico de su energía nuclear y en su derecho de enriquecer uranio.

Alemania ha sostenido relaciones diplomáticas con Irán en base a una “*política del diálogo crítico*” que permitió el desarrollo de relaciones económicas considerables para ambos Estados, aún tratándose del gobierno revolucionario del Ayatollah Khomeini.

Sin referirse al “*diálogo crítico*” la Gran Coalición persigue en principio la solución diplomática del conflicto, reconociendo el uso pacífico de Irán a la energía nuclear. Mas le exige garantías como la ratificación del protocolo adicional del Tratado de No Proliferación y el reconocimiento del derecho de existencia de Israel, requerimientos sólo entendibles considerando la política de reintegración transatlántica de Merkel en la seguridad internacional y la nueva relación de amistad y apoyo a Israel.

En la práctica Merkel apoya y sigue la política de Bush sobre Irán embarcándose en el curso confrontativo con este país. Es más, comparte la convicción de la administración Bush de que el régimen iraní constituye una “*amenaza para la seguridad internacional*” exigiendo la suspensión del programa de enriquecimiento de uranio bajo la amenaza de sanciones, ello sin considerar la falta de pruebas del uso militar de la energía nuclear⁴⁹. Para ello pone muy arriba en su agenda el programa nuclear de Irán y postula por el apoyo internacional a la política de amonestaciones, amenazas y sanciones de EEUU y la EU en sus encuentros bilaterales con otros Estados y en foros multilaterales. La presión contra este país la ejerce en doble vía: como Estado dentro de los “*Seis*” (los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) y dentro de la PESC-UE. El tratamiento de este asunto lo hace mediante negociaciones entre las grandes potencias y la ONU sin llegar al diálogo directo con el gobierno persa.

La última sanción del Consejo de Seguridad de la ONU (Res. 1803 del 3.03.2008) se realiza aún con el informe de la Agencia de Energía Nuclear (IAEO) de noviembre de 2007 que certifica “*avances significantes*” de este país en la aclaración de cuestiones abiertas en el programa nuclear, y el National Intelligence Estimate (NIE) del National Intelligence Council del 2 de diciembre de 2007 que revela que Irán ha suspendido su programa nuclear ya en otoño de 2003 y no hay signos de que retome la producción; que no dispondrá tecnológicamente de la capacidad de elaborar plutonio hasta el 2015⁵⁰.

Merkel parece sacrificar algunos intereses económicos propios a fin de armonizar su política iraní con la de EEUU e Israel. La intensificación de las sanciones afecta considerablemente el comercio entre Alemania e Irán y obstaculiza la marcha de proyectos de importancia estratégica como la construcción del Acueducto Nabucco que

⁴⁹ “[...] *Irán amenaza la seguridad de Israel que para mí como canciller alemana es innegociable. El país amenaza, la región, Europa y el mundo y ello debe ser impedido*” (trad. autora), entrevista 1510.2007 Welt-Online, http://www.welt.de/politik/article1265047/Der_Iran_bedroht_die_ganze_Welt.html (visit. 6.03.2008). accesible en:

⁵⁰ Vid. extracto en: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/2008, 119-121.

permitiría el suministro de petróleo a la UE y en el que están envueltas empresas energéticas alemanas.

El enganche a la política iraní de Bush con los diversos medios de “*short of war*” no sólo es un error político de la Gran Coalición sino coadyuva a la escalación del conflicto y a la desestabilización de la región con consecuencias incalculables. La táctica de la que se sirve EEUU es la seguida en Afganistán e Irak y está plasmada en la conocida Doctrina Bush: debilitamiento, aislamiento, combate, eliminación del régimen enemigo y cambio de régimen, lo que hace imposible desde el principio toda vía diplomática. El papel de la Alemania de Merkel en el conflicto con Irán no es “*mediador*” suponiendo además que el gobierno no tiene intención de serlo, sino de influir en él con su poder disponible y de acuerdo a los propios intereses que resguarda.

4. La cuestión de Kosovo

El conflicto étnico de Kosovo que se decidió con la intervención militar de la OTAN contra Serbia en defensa del pueblo albano-kosovar en 1999 fue retomado por la ONU al término de los bombardeos la OTAN. Mediante Res. 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU se establece un régimen de Administración Internacional Provisional de Kosovo (United Nations Mission in Kosovo – UNMIK) con el respaldo militar de tropas de la OTAN (KFOR). La Resolución inhabilita a Serbia la administración de Kosovo dejando por lo menos intacta su soberanía territorial sobre el mismo. Esta situación jurídica no contentó a los albano-kosovares que aspiraban su secesión de Serbia y para quienes la cuestión del estatus jurídico de Kosovo quedaba aún por resolverse.

La cuestión sobre el estatus de Kosovo volvió a ocupar la agenda principal de EEUU en 2006 y 2007 llevándose a cabo negociaciones entre la representación albano-kosovar y Serbia bajo el auspicio de Martti Ahtisaari, mediador de la ONU, y el Grupo de Contacto (EEUU, Alemania, Francia, GB, Italia y Rusia). Las mismas fracasaron por falta de acuerdo entre las partes. A nivel de la ONU tampoco encontró aprobación el informe sobre el estatus de Kosovo y plan de independencia de M. Ahtisaari en el Consejo de Seguridad debido al veto ruso. Al cabo de 9 años desde la intervención militar, el pueblo albano-kosovar declara unilateralmente su independencia de Serbia con el respaldo de los EEUU y obtiene el reconocimiento de Alemania y otros países occidentales⁵¹.

Alemania participó activamente en el desarrollo del conflicto de Kosovo tromando parte en las negociaciones diplomáticas y en la intervención militar de la OTAN en 1999 en el marco de su política de Gestión y Prevención de Conflictos. Precisamente su participación militar representó un giro dramático en la política exterior alemana pues significó el abandono de una política de pacifismo anclada en su Ley Fundamental y marca el comienzo de una nueva era de intervencionismo actualmente en desarrollo.

⁵¹ Declaración del parlamento kosovar del 17.02.2008. Al reconocimiento de Alemania le sigue el envío de la misión civil europea más grande con 2800 policías y jueces.

Uno de los intereses fundamentales de la política exterior y de seguridad alemana que la Gran Coalición hace suya, es la estabilización de la región de los Balcanes y su integración en la UE⁵². El actual gobierno alemán ha fungido como “patrocinador” de la causa albanesa y kosovar y como mediador a título propio y dentro de la UE-PESC, buscando en lo posible acuerdos multilaterales dentro de la legalidad internacional, a diferencia de EEUU que apoyó en todo momento la política unilateral de secesión de Kosovo. No obstante los intentos de buscar una vía más de negociación por parte de Steinmeier con la creación de la Troika⁵³, era muy poco lo que se podía mover frente a la decisión de independencia secundada por EEUU. Kosovo se perdió para Serbia con la intervención militar de la OTAN en 1999.

5. El problema energético. Hacia una política exterior energética

El motor de toda economía es la energía en sus diferentes formas, obtenible generalmente de reservas naturales como petróleo, gas, carbón, etc. Las economías industrializadas dependen sustancialmente de productos energéticos. Mas estas reservas naturales se van agotando⁵⁴ a la vez que su demanda aumenta significativamente por el surgimiento de grandes economías emergentes como China e India.

Alemania es un país industrializado gran consumidor de energía y obligado a importar recursos energéticos como petróleo y gas natural por no contar con los suficientes para su abastecimiento. Su demanda creciente, en especial de gas natural, la hace dependiente de la energía de otros Estados como Rusia, principal abastecedor de petróleo y gas en Europa.

La escasez mundial de recursos energéticos unido al problema del cambio climático eleva la importancia de la política energética y obliga a un Estado como Alemania a extraerla de su ámbito puramente económico para convertirla en parte sustancial de la política exterior y de seguridad del país. Con ello, el abastecimiento eficiente de petróleo y fuentes energéticas se convierte en interés vital nacional y obtiene una connotación estratégica.

La política exterior energética que está siendo desarrollada por la Gran Coalición, persigue asegurar el abastecimiento eficiente de energía basándose en el principio de „seguridad del suministro“⁵⁵, ligado estructuralmente a los conceptos de economicidad y compatibilidad medioambiental. Asimismo, apunta a la prevención de toda

⁵² Convenio de Coalición 2005 (nota 5).

⁵³ Creada en agosto de 2007, compuesta por EU, EEUU y Rusia.

⁵⁴ En todo el planeta hay un total de 37 campos petroleros supergigantes, de los cuales 26 están en Oriente Medio. El último campo petrolero supergigante norteamericano fue descubierto en 1968 en la bahía de Prudhoe, Alaska. En 10 ó 15 años se agotarán las reservas más grandes fuera del Golfo Pérsico lo que aumentará la dependencia energética de los países industrializados de la energía de esta región.

⁵⁵ Vid. Libro Blanco 2006 (n. 7). A nivel interno se trabaja sobre un Concepto Integrado de Política Energética y Medioambiental adecuado a las nuevas condiciones nacionales e internacionales en el abastecimiento energético.

dependencia energética internacional, así como a la mantención de la competitividad técnica internacional alemana. Tiene las características siguientes:

- Una política fundada en la mixtura energética balanceada⁵⁶.
- Una estrategia de diversificación de los portadores energéticos⁵⁷ y de las rutas de transporte en el mundo.
- La promoción de la eficiencia energética y energías renovables⁵⁸.
- El diálogo cooperativo y amplio con Estados productores, de tránsito y consumidores⁵⁹.

La Gran Coalición promueve su concepto de seguridad energética a dos niveles. El primero, a nivel de la UE con el Plan de Acción Energética 2007/2009⁶⁰ que considera la seguridad energética como parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y establece una estrategia energética hasta 2020. El segundo, a nivel del Grupo de los Ocho (G-8), con el „*Plan de Acción para la Seguridad Energética Global*“⁶¹ en el que se acuerda promover la transparencia, fiabilidad y estabilidad de los mercados energéticos globales, la necesidad de la energía atómica para la seguridad energética y su capacidad mitigadora de la contaminación medioambiental.

6. El cambio climático

Uno de los mayores desafíos que afronta la humanidad es el cambio climático, hecho provocado por el hombre con consecuencias negativas en el ecosistema que repercuten en la estabilidad y seguridad de las regiones afectadas. El proceso de calentamiento de la Tierra es imparable y más rápido que el proceso de concientización y reacción de la humanidad⁶².

Alemania lleva desde muchos años una política global progresiva en materia medioambiental. La Gran Coalición ha presentado propuestas ambiciosas dentro de la UE, en el G-8 y en la ONU para reducir los efectos del cambio climático. Su objetivo es

⁵⁶ Abastecimiento de diversas fuentes de energía como petróleo, carbón, gas, uranio y energías renovables (solar, eólica, hidráulica y biomasa).

⁵⁷ Normalmente Estados ricos en reservas energéticas como los de Asia Central, Algeria, Katar, Angola, Nigeria, Noruega, África del Norte.

⁵⁸ Iniciativa Alemana de “Exportación de Energías Renovables“ para reforzar la exportación de „técnica medioambiental“.

⁵⁹ Proceso de Heiligendamm (Heiligendamm-Prozess) con Estados emergentes más importantes como China, India, Brasil, México, Sudáfrica para asuntos de Innovación y cooperación tecnológica.

⁶⁰ Acuerdo del Consejo Europeo (CE) del 8/9 de marzo de 2007 bajo presidencia alemana, accesible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (visit. 28.02.08).

⁶¹ Cumbre del G-8 en San Petersburgo 17.07.2006.

⁶² El IV. Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC-2007) considera necesario que las emisiones de invernadero se reduzcan de un 25% a 40% hasta 2020 al nivel de 1990 para evitar el calentamiento de la Tierra más allá de los 2 grados, vid. IV. Informe sobre „Cambio Climático 2007“, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). Vid. también Dictámen del Consejo de Apoyo científico del Gobierno Federal sobre el Cambio Climático Global „El Mundo en cambio – cambio climático como riesgo a la seguridad“, accesible en: http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007.pdf (visit. 3.01.2007).

lograr acuerdos eficaces globales dentro de la ONU, pues la clave de la solución está en la participación de todos los Estados sin excepción.

Con el fin de parar el calentamiento global por lo menos a 2 grados trabaja en 3 niveles:

- A nivel de la EU logró que se acuerde la reducción de gases de invernadero a un mínimo de 20% en 2020 bajo el nivel de 1990, el consumo de energía a un 20% en 2020, el aumento de las energías renovables a un 20% hasta 2020 y la libertad en el uso de energía nuclear y mixtura energética⁶³.

- A nivel del G-8 se consiguió una Declaración Conjunta (sin EEUU y Rusia) que prevé la reducción de la emisión global de CO₂ a un 50% al 2050 en el marco de la ONU teniendo como base las metas de la EU, Japón y Canadá; la promoción de energías renovables y el presente acuerdo como punto de partida de consultas futuras globales⁶⁴.

- A nivel de la ONU, el gobierno alemán lleva a la Conferencia sobre Cambio Climático en Bali (diciembre 2007) propuestas basadas en los acuerdos de la EU y del G-8, allí buscó acuerdos concretos como la reducción de gases de efecto invernadero de 25% a 40% hasta el año 2020 pero sólo consiguió una declaración sin límites a las emisiones contando con la aceptación de EEUU, la que sólo sirve de punto de partida de próximas negociaciones hacia un nuevo convenio de protección climática hasta 2009.

7. La lucha contra la pobreza / la ayuda al desarrollo como política de seguridad

La extrema pobreza de carácter masivo, sobre todo en regiones de Asia y África, se ha convertido en los últimos 10 años en uno de los temas prioritarios de las Naciones Unidas, quien ha elaborado planes y programas de acción para su reducción como la Declaración del Milenio de 2000.

Con la atención al problema de la extrema pobreza no sólo ha crecido su preocupación por solucionarla sino también ha cambiado la forma de concebirla. El Informe “*Un mundo más seguro – nuestra responsabilidad común*” del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y cambio de la ONU define la pobreza como la amenaza más grande para la seguridad basándose en la relación estrecha entre desarrollo y seguridad y en un concepto de seguridad humana⁶⁵. La consideración de la pobreza y el subdesarrollo como potencial de peligro para la paz y bienestar internacional, no sólo tiene el

⁶³ Vid. “Plan Europeo de Acción Energética” aprobado por el Consejo Europeo el 8/9.03.2007 bajo presidencia alemana, accesible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (visit. 28.02.08).

⁶⁴ Sin llegar a directivas concretas para los Estados industrializados. El fin de reducir las emisiones a un 40% en 2020 fue rechazado por Bush. Vid. Declaración de la Cumbre de 8.06.2007 Heiligendamm, <http://www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/GipfelDokumente/gipfel-dokumente.html> (visit. 13.01.08).

⁶⁵ De 1.12.2004 con su mensaje: „*No hay desarrollo sin seguridad. No hay seguridad sin desarrollo*”. accesible en: <http://www.un.org/spanish/secureworld> (visit. 01.02.08).

propósito de ocupar un lugar en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU sino de sujetarse al régimen de seguridad colectiva de la Carta.

La lucha global contra la pobreza es parte de la política de desarrollo en Alemania y constituye un campo autónomo de la política exterior con una propia cartera ministerial llamada Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Alemania, por su lado, cuenta desde 2001 con un programa de implementación de la Declaración del Milenio y con una concepción que vincula la pobreza con la seguridad para convertirse en parte elemental de la política exterior y de seguridad del país. Su política de desarrollo es de espectro amplio en donde están vinculados la pobreza con el mantenimiento de la paz, la protección del medio ambiente, la democracia, el estado de Derecho, la realización de los derechos humanos y una globalización justa⁶⁶.

La política de desarrollo del gobierno de Merkel es más de continuidad que de cambio. La lucha global contra la pobreza se efectúa de forma bilateral y multilateral en base al Programa de Acción 2015 y está ligada a determinadas condiciones como los intereses y valores de la política exterior del país donador.

XI. CONCLUSIÓN

La política exterior y de seguridad alemana bajo la Gran Coalición acusa continuidad en su componente fundamental. La integración occidental, la participación como motor de la UE, la relación transatlántica, el multilateralismo, la relación especial con Israel y la defensa de valores occidentales, son seguidos por ella. El cambio se da en el acento puesto a determinados elementos fundamentales, en el modo de actuación y en su adecuación a las condiciones actuales de la política internacional que pueden traer consecuencias y/o resultados que adquieren “*tonos*” nuevos en la política exterior.

Si bien Alemania lleva una política exterior de avanzada e independiente en campos como el medioambiente, no se puede decir lo mismo en el campo de la seguridad. Ésta está trabada en la política de seguridad de la Superpotencia que actúa globalmente según sus propios intereses con la capacidad suficiente de imponerlos. Si Alemania tiene el propósito firme de asumir más responsabilidad internacional con su técnica de gestión de conflictos, deberá saber balancear los diferentes intereses en cuestión, independientemente de los propios, y actuar con un mínimo de imparcialidad y neutralidad, distanciándose del curso político de la Superpotencia cuando éste ponga en peligro la paz y seguridad internacionales.

Una política de valores es indiscutible e universal si es considerada como fin y objetivo que todos los Estados deseen alcanzar, mas es moralmente cuestionable de utilizársela también como instrumento de influencia en la política internacional. La uniformización del orden económico y político internacional con procesos de

⁶⁶ Convenio de Coalición 2005 IX (nota 5).

democratización actualmente en marcha, deja lamentablemente obsoletas las políticas de “diálogo constructivo” o “diálogo crítico” empleadas aún para negociar con gobiernos difíciles como el de Irán. La misma tampoco es justa con la complejidad de las situaciones y conflictos internacionales, y además muestra grietas tratándose de gobiernos autocráticos amigos de Occidente.

La paz y estabilidad internacional en un sistema internacional anárquico como el nuestro sólo tienen posibilidad de realización existiendo equilibrio de fuerzas. El hegemonismo autopoyético de una sola Superpotencia, cualquiera que fuere, obedece a leyes propias de realización de intereses propios, expansión y mantención del *status quo* favorable a ella. Este hegemonismo se hace tolerable siempre y cuando no implique un autoritarismo occidental que universalice unilateralmente sus valores e intereses y los imponga por la fuerza a otras culturas.

La política exterior alemana debe desprenderse de su papel de “enganche” de la política de seguridad de la Superpotencia, buscar autenticidad y regresar a la política de equilibrio, balance, mediación, diálogo en asuntos de la seguridad internacional, a la que están obligados todos los Estados según el derecho internacional. Ello dará por lo menos más esperanza de paz y justicia en la solución de conflictos.

LITERATURA

- Bohnes, Carsten, Deutsche Außenpolitik gegenüber China. Gesellschaftliche Interessen und deren Wirkung, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken 2007
- Burger, Peter, “Deutsche Kriege für das ‘nationale Interesse’?”, Telepolis, 17.05.2006 <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/22/22686/1.html> (visit. 21.01.2008)
- Friedrich, Roland, Die deutsche Außenpolitik im Kosovo-Konflikt, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005
- Gareis, Sven Bernhard, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills 2006.
- Hacke, Christian, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Frankfurt/M. Berlin 2003.
- Hacke, Christian, “Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel”, Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ) 43/2006, 30/37.
- Haftendorn, Helga, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. Hamburg 2001.
- Jäger, Thomas, Höse, Alexander, Oppermann, Kai (Ed.), Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Nomos, Baden-Baden 2005, 80/111.
- Krech, Hans, Deutsche Außenpolitik für die strategische Sicherung der Erdöl- und Erdgasversorgung der Bundesrepublik Deutschland bis 2050, Köster, Berlin 2006.
- Schöllgen, Gregor, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999.
- Staack, Michael, Handelsstaat Deutschland, Paderborn, Ferdinand Schöningh 2000.

Tilman-Ulrich, Pietz, Zwischen Interessen und Illusionen. Die Deutsche Außenpolitik und die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Tectum Verlag, Marburg 2007.

Varwick, Johannes, "Die neue sicherheitspolitische Rolle Deutschlands", Wichard Woyke/Bernhard Rinke (Ed.), Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert. Eine Einführung, Opladen 2004, S. 207-267.

Von Bredow, Wilfried, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Wegnes-Korfes, Sigrid, Otto von Bismarck und Russland, Dietz Verlag Berlin 1990.