

LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA ALEMANA

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional
Máster en Relaciones Internacionales

Introducción



El Bundeswehr o Fuerza de Defensa Federal fue constituido en el año 1955 como las Fuerzas Armadas (FAS) de la República Federal de Alemania (RFA). Con unas funciones limitadas constitucionalmente por la Ley Fundamental de 1949 a la defensa territorial del país, tras el final de la Guerra Fría se convirtió en las FAS de la Alemania reunificada tras absorber el remanente del Ejército Nacional Popular de la República Democrática de Alemania (RDA). Hoy en día, tras un largo, controvertido e inacabado proceso de normalización militar del país, las fuerzas germanas participan activamente —aunque con fuertes *caveats* o restricciones operativas— en misiones internacionales de apoyo a la paz y gestión de crisis.

El Bundeswehr está compuesto por dos estructuras: una militar, dividida en los tres ejércitos (Ejército de Tierra, Armada y Fuerza Aérea), los servicios conjuntos de apoyo (que integran las funciones de apoyo, enseñanza, doctrina e inteligencia) y los servicios médicos centrales; y una estructura civil encargada de la gestión y administración de las Fuerzas Armadas. Ambas estructuras se hallan bajo el mando del ministro de Defensa del Gobierno federal.

En el año 2011, tras la decisión de acabar definitivamente —aunque formalmente se ha suspendido— con el servicio militar obligatorio (que podía ser sustituido por un servicio civil de mayor duración) y reducir la entidad de la fuerza, el Bundeswehr contaba con 207.000 efectivos activos y 200.000 en la reserva, organizados en un Ejército de Tierra de cinco divisiones mecanizadas, una Fuerza Aérea con dos divisiones y una Armada con dos flotillas. Conociendo estos elementos, a continuación se analizará la evolución de la defensa alemana desde la Guerra Fría hasta la actualidad.

La Guerra Fría

Como es bien sabido, al terminar la Segunda Guerra Mundial, el ejército alemán del Tercer Reich fue disuelto y las potencias ocupantes —Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido y Francia— tomaron el control del país, dividido en cuatro zonas de ocupación y la ciudad de Berlín. Al poco tiempo estas zonas se convirtieron en dos grandes áreas, una controlada por Moscú y otra administrada conjuntamente por Washington, París y Londres, que posteriormente se transformarían en la RDA y la RFA.

A pesar de que ambos países se constituyeron inicialmente como Estados desmilitarizados por voluntad propia y por la presión internacional, la configuración de la Guerra Fría motivó su progresiva normalización en el ámbito militar. Y es que una vez superados los iniciales temores franceses sobre un hipotético rearme alemán, el fracaso en 1954 de la Comunidad Europea de Defensa —una iniciativa que pretendía crear un ejército paneuropeo con fuerzas italianas, alemanas, francesas y del BENELUX— y las crecientes tensiones entre ambos bloques motivaron el establecimiento del Bundeswehr como una fuerza de naturaleza defensiva, en 1955, y su inclusión en la Alianza Atlántica pocos meses después. La RDA hizo lo mismo un año después con la creación del Ejército Nacional Popular bajo el control indirecto de Moscú.



F-220 *Hamburgo*. (Fuente: NAVFOR).

A partir de entonces, la Bundeswehr constituyó —junto con las unidades estadounidenses, británicas y canadienses desplegadas permanentemente en suelo alemán— la punta de lanza de la defensa convencional de la Alianza Atlántica en Europa. Y es que con 450.000 efectivos divididos en tres cuerpos de ejército, con 12 divisiones mecanizadas y una poderosa aviación táctica para el ataque a baja cota, interdicción y defensa avanzada del Frente Central en caso de invasión del Pacto de Varsovia y retrasar en la medida de lo posible el umbral nuclear; y una Armada con la misión de defender las costas del país, reforzar las líneas de abastecimiento del mar del Norte y apoyar la contención de la flota soviética del Báltico, las Fuerzas Armadas alemanas se constituyeron como uno de los ejércitos más poderosos de la Alianza Atlántica durante la Guerra Fría (1).

La posguerra fría

La caída del Muro de Berlín en 1989 significó el principio del fin de la Guerra Fría. En 1990, en virtud del Tratado sobre el Acuerdo Final con Respecto a Alemania (firmado entre la RFA y la RDA junto con Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la Unión Soviética) (2), se reunificó el país, las fuerzas soviéticas emplazadas en Alemania Oriental —el Grupo Occidental de Fuerzas compuesto por más de medio millón de hombres— se replegaron hacia las fronteras de la Unión Soviética y el Ejército Nacional Popular fue disuelto y absorbido por el Bundeswehr, que debería reducirse hasta los 370.000 efectivos.

La disolución del Ejército Nacional Popular y posterior integración en las Fuerzas Armadas Federales fueron formalmente ejemplares: tras un proceso de desmovilizaciones masivas, el remanente del ejército —unos 50.000 efectivos— se integró temporalmente en el *Bundeswehr* para garantizar la operatividad de las fuerzas exorientales. Esta cifra se redujo progresivamente a medida que los conscriptos y los militares con contratos de corta duración terminaban su periodo de servicio y el resto pasaban a situación de reserva. Con la excepción de los oficiales generales, el resto del personal militar que todavía estaba en servicio fue evaluado e integrado —en la mayoría de los casos con menores empleos— en las Fuerzas Armadas. Finalmente, mientras una pequeña porción del armamento y material del Ejército Nacional del Pueblo pasó a formar parte del *Bundeswehr* de forma temporal, el grueso del

(1) KELLEHER, Catherine, y FISHER, Cathleen: «Germany», en MURRAY, Douglas J., y VIOTTI, Paul R. (eds.): *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*. Baltimore. John Hopkins University Press, 1994, pp. 160-189.

(2) El texto completo de este acuerdo firmado el día 12 de septiembre de 1990 puede hallarse en: <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

mismo fue desmantelado, destruido o vendido a terceros países (3). En el año 1994, el gobierno conservador de Helmut Kohl presentó el primer Libro Blanco de la seguridad alemana (4). Este documento analizaba brevemente el entorno de seguridad de la inmediata posguerra fría, repasaba la situación estratégica del país y detallaba sus objetivos de la seguridad, basados estos en el multilateralismo, el mantenimiento del vínculo trasatlántico y el impulso de la recién creada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. Por su parte, los objetivos de la defensa nacional continuaron limitados a la defensa militar del territorio en línea con los preceptos de la Ley Fundamental de 1949.

No obstante, este mismo año el Tribunal Constitucional sentenció que no existía ningún impedimento legal para desplegar tropas en el exterior en



EF-2000 *Typhoon*. (Fuente: Bundeswehr).

(3) SCHLÖR, Wolfgang F.: *German Security Policy: An Examination of the Trends in German Security Policy in a New European and Global Context*, Adelphi Paper N° 277, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1993.

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

misiones de apoyo a la paz. Esta decisión, que legitimó la participación militar del país en los Balcanes, abrió también un profundo debate político sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la Alemania del siglo XXI (5). El canciller Gerhard Schröder —líder del país entre los años 1998 y 2005 gracias a una coalición entre el Partido Socialdemócrata y los Verdes— fue el responsable de normalizar esta situación tras observar las tres grandes corrientes que existían al respecto (6):

- Reformista: partidaria de la normalización militar del país, apostaba por unas Fuerzas Armadas reducidas y operativas, capaces de actuar simultáneamente en dos operaciones de crisis de media intensidad.
- Corporativa: temerosa de cambios radicales, mantenía la defensa territorial como la primera misión de las Fuerzas Armadas, pero reducía la proyección internacional a una misión secundaria y justificada por los compromisos multilaterales con la Unión Europea y la Alianza Atlántica.
- Política: preocupada por el posibilismo y situada en un término medio, esta corriente asimilaba la defensa territorial con la defensa de la paz y la seguridad internacionales.

Paradójicamente, ni este conjunto de propuestas ni los trágicos atentados de septiembre de 2001 bastaron para actualizar el Libro Blanco de 1994. Fue necesario esperar hasta el año 2006 para que Berlín publicara un nuevo trabajo de similares características. No obstante, durante este periodo se presentaron dos directivas que permitieron avanzar en la normalización militar del país y en la transformación de sus Fuerzas Armadas (7).

El primer trabajo, titulado *Líneas Básicas de la Política de Defensa*, fue presentado en 2003 para establecer las líneas maestras de la política alemana de defensa (8). Esta breve directiva ministerial indicaba la conveniencia de establecer un nuevo enfoque a la seguridad basado en la armonización de los instrumentos militares y civiles; avalaba cualquier despliegue en el exterior que se realizara en un marco multinacional y dentro de los límites de la Ley

(5) PETERS, Susanne: «Germany's Security Policy after Unification: Taking the Wrong Models», en *European Security*, vol. 6, n.º 1 (enero 1997), pp. 18-47.

(6) ARTEAGA, Félix: «La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006», en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 115 (noviembre 2006) (www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1072_Arteaga_Libro_Blanco.pdf).

(7) DYSON, Tom: «German Military Reform 1998-2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity», en *European Security*, vol. 14, n.º 3 (otoño 2005), pp. 361-386.

(8) STRUCK, Peter: *Defence Policy Guidelines for the area of responsibility of the Federal Minister of Defence*. Berlín. Ministerio de Defensa Federal, 2003. (http://merln.ndu.edu/whitepapers/Germany_English2003.pdf).



Leopard 2 PSO. (Fuente: Bundeswehr).

Fundamental y definía brevemente los cometidos (defensa territorial, gestión de crisis, prevención de conflictos, asistencia a catástrofes y ayuda humanitaria) y las capacidades de las Fuerzas Armadas (proyección, mando y control, sostenimiento, protección, superioridad en el enfrentamiento y movilidad), así como las áreas fundamentales de la transformación militar (capacidades, fortalezas, estructuras, despliegue, personal, material y adiestramiento). En línea con este trabajo, un año después se presentó el *Concepto de las Fuerzas Armadas* para actualizar las misiones, principios y organización del Bundeswehr. A pesar de su vaguedad para limitar las controversias políticas, esta directiva estableció tres tipos de fuerzas (respuesta, estabilización y apoyo) según sus capacidades militares, un límite para los despliegues internacionales de 35.000 efectivos y los compromisos militares del país con las organizaciones internacionales (15.000 hombres a disposición de la Fuerza de Respuesta de la OTAN, 18.000 para los Grupos de Combate de la Unión Europea y 1.000 a disposición de la Brigada de Alta Disponibilidad de las Naciones Unidas) (9).

(9) ENGELHARDT, Manfred: «Transforming the German Bundeswehr: The Way Ahead», en HAMILTON, Daniel S. (ed.): *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*. Washington: Center for Transatlantic Relations, 2004, pp. 91-114.

Finalmente, en 2006 —un año después de las elecciones federales que dieron la Cancillería a la demócrata cristiana Angela Merkel con el apoyo del Partido Social Demócrata— se presentó un nuevo Libro Blanco de la Seguridad (10). Este documento ratifica las líneas trazadas en las directivas anteriores; identifica los intereses de seguridad del país (protección de la ciudadanía, la soberanía y la integridad territorial; prevención de crisis y conflictos, apoyo al derecho internacional, protección de los derechos humanos y promoción del libre comercio) y establece las funciones de las Fuerzas Armadas (prevención y gestión de crisis, cooperación militar con los aliados, defensa nacional, evacuación y rescate de no-combatientes, cooperación internacional y asistencia a autoridades civiles). Estos cometidos refuerzan la necesidad de continuar con la transformación de un ejército organizado en fuerzas mecanizadas y acorazadas para la defensa territorial en caso de invasión del Pacto de Varsovia, a uno más ligero, moderno, proyectable y preparado para participar en operaciones de gestión de crisis y resolución de conflictos. Aunque esta hoja de ruta peca de indefinición, carece de medidas concretas, no establece ni plazos ni planes de gasto para la consecución de los objetivos militares y existe una cierta incoherencia entre los fines estratégicos, los modos de lograrlos y los medios materiales para alcanzarlos, el Libro Blanco de la Seguridad de 2006 representa para muchos la completa normalización de la política de defensa alemana (11).

La defensa alemana en la actualidad

A pesar de que el marco normativo y conceptual de la defensa alemana continúa siendo el Libro Blanco de la Seguridad de 2006, la evolución del entorno estratégico, la realidad social, política y demográfica del país y la crisis económica global mediaron para que Berlín presentara en 2011 unas nuevas Líneas Básicas de la Política de Defensa que reemplazaban a las del año 2003 (12). Por un lado, esta hoja de ruta definía un conjunto de nuevos objetivos de seguridad:

(10) Gobierno Federal: *Defence White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Berlín. Ministerio de Defensa Federal, 2006. (http://merln.ndu.edu/whitepapers/Germany_White_Paper_2006.pdf).

(11) MAUER, Victor: *German Defence Policy: Continuity and Change, CCS Analyses in Security Policy*, vol. 2, n.º 4 (Mayo 2007) (www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analyses-14.pdf), o STEINHOFF, Dirk: *Determinants and Politics of German Military Transformation in the Post-Cold War Era*. Monterrey. Naval Postgraduate School, 2011.

(12) DE MAIZIÈRE, Thomas: *Defense Policy Guidelines: Safeguarding National Interests, Assuming International Responsibility, Shaping Security Together*. Berlín. Ministerio de Defensa Federal, 2011 (www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_de_Maiziere_180511_eng_DLD.pdf).

- Prevención de crisis y gestión de conflictos.
- Fortalecimiento del vínculo trasatlántico y europeo, puesto que mientras la Alianza Atlántica y Estados Unidos continúan siendo actores clave en la seguridad alemana, la Unión Europea debe continuar con el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) fundamentada en la complementariedad con la Alianza Atlántica.
- Protección de los derechos humanos y defensa de los valores democráticos.
- Reducción de la brecha entre los países pobres y ricos del planeta al constituir un factor de inseguridad.
- Promoción del libre comercio, el libre acceso a las líneas de comunicación marítimas y a los recursos naturales.
- Control de armamentos y desarme nuclear con el objetivo final de tener un mundo libre de ingenios atómicos.



PZH-2000 desplegado en Afganistán. (Fuente: Bundeswehr).

Por otro lado, debido a la evolución demográfica y a la presión social —especialmente en los territorios de la antigua RFA—, el documento certificaba la defunción del servicio militar obligatorio. Esta decisión se acompañaría de un plan de reducción de la entidad total de las Fuerzas Armadas desde los 207.000 efectivos de ese momento (de un cuadro de 250.000 hombres) a un objetivo comprendido entre 175.000 y 185.000 efectivos en 2015. Además, previendo los efectos de la crisis económica y la disciplina presupuestaria sobre el gasto mili-

tar, también se ha propuesto reducir el personal civil de la Bundeswehr en 20.000 hombres, hasta los 65.000 efectivos, clausurar 130 de las 400 bases que todavía se mantienen operativas, y reevaluar, redefinir o replantear varios programas de armamento y material —incrementando la adquisición de blin-

dados 8 x 8 *Boxer* en detrimento de vehículos de combate de infantería *Puma*, sistemas no-tripulados, armamento de precisión, helicópteros de transporte y combate y equipos personales— para garantizar la operatividad de la fuerza, su capacidad de despliegue y sostenimiento, su protección y capacidad para actuar en todo el espectro de las operaciones.

Estas líneas maestras de la política de defensa alemana —que deberán certificarse formalmente en un próximo nuevo Libro Blanco de la Seguridad— garantizarán que el Ejército alemán no solo continúe siendo uno de los más poderosos del continente europeo a pesar de su limitado gasto militar (1'4 por 100 del Producto Interior Bruto de la cuarta economía mundial y de un país que no está sufriendo los efectos de la crisis financiera como el resto de la Unión Europea), sino que la plena normalización militar germana supondrá un incremento de su participación en misiones multinacionales, la relajación de sus limitaciones constitucionales y un aumento de su presencia en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa en consonancia con su peso económico, político, social y militar.





Demostración aeronaval de despedida del portaaviones
Príncipe de Asturias. (Foto: ORP ALFLOT).