

CAMBIOS POLÍTICOS Y SOCIALES EN EUROPA (VI)

# La política exterior alemana tras la unificación

**A**l producirse, el 3 de octubre de 1990, la unificación de Alemania, era creencia muy extendida entre los alemanes que el país habría de asumir una mayor responsabilidad dentro de la comunidad internacional. Pero, ya entonces, distaba mucho de estar claro en qué consistía esa responsabilidad y cómo había de ejercerse. Desde aquellas fechas tiene lugar en el seno de la clase intelectual y política una discusión en torno a la responsabilidad internacional de la Alemania reunificada, discusión de la que cabe extraer y fijar los primeros perfiles de una actitud de consenso. Ahora bien, esa misma discusión resulta más difícil en virtud del hecho de que los alemanes —al igual que sus vecinos y socios— están obligados a afrontar con éxito los rápidos cambios de su entorno internacional y los nuevos desafíos a ellos inherentes.



**Karl Kaiser**

Director del Instituto de Investigación de la Sociedad «Otto Wolff», de Bonn, y catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Bonn. Ha sido miembro del Comité Científico del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones (1992-94).

\* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro Español Contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy.

La actual discusión acerca de la responsabilidad internacional de Alemania –responsabilidad sometida a alteraciones– se ejerce, por razón del pasado de Alemania, en condiciones por entero diferentes de las que pueden apreciarse en otras grandes potencias europeas comparables a ella, como son Francia y Gran Bretaña. A lo largo de la mayor parte del siglo XX, Alemania estuvo aislada, «encapsulada», respecto de la política internacional. La pérdida de las colonias a raíz de la Primera Guerra Mundial determinó asimismo un distanciamiento del mundo exterior y un giro de la política exterior alemana en el sentido de la orientación europeo-continental y, ligado a ello, también un cambio en el conocimiento y en la habitual dedicación de la clase política alemana a cuestiones y problemas de política exterior. La Guerra Mundial desatada por la Alemania nacionalsocialista aumentó este aislamiento. Después de 1945, todas las energías se aplicaron a la reconstrucción de la democracia y de la economía en Alemania. Durante la época de posguerra no fueron los diplomáticos, sino los hombres de negocios, quienes volvieron a descubrir el mundo, los que pusieron las bases de los futuros éxitos de Alemania en la exportación. En las Naciones Unidas, Alemania permaneció sólo en calidad de «observadora». Con ello resultaba posible mantenerse al margen de los conflictos de la política internacional. Sólo en 1975, y juntamente, entonces, con la República Democrática Alemana, pasó a ser miembro de las Naciones Unidas.

El largo tiempo de limitación de su soberanía nacional impidió también dedicar una atención sistemática al papel internacional que le correspondía desempeñar a Alemania. Como es sabido, hasta 1955 no obtuvo una soberanía parcial en política exterior. Las cuestiones nacionales de importancia capital relativas a la reunificación, al «status» de Berlín y a la fijación definitiva de fronteras quedaron reservadas a los Aliados. Sólo en 1968 perdieron éstos el derecho a una intervención en Alemania Occidental –acciones posibles en todo momento–, caso de producirse convulsiones políticas de carácter interno. Fue necesario el transcurso de casi medio siglo para que, el 3 de octubre de 1990, en virtud de las llamadas «negociaciones dos más cuatro» y de las demás regulaciones entre el Este y el Oeste, se devolviera su plena soberanía a la Alemania reunificada.

Hasta esa fecha, formó parte del estilo y la tradición de la política exterior alemana (después de la catástrofe del nacionalsocialismo) el sistema de buscar el reconocimiento de la comunidad internacional sirviéndose de un modo de hacer cooperativo, del «low profile» y de la acomodación al proceder de los Aliados. Las consecuencias de ello fueron una actitud relativamente pasiva en política exterior, la carencia de una reflexión sistemática acerca de los propios intereses,

**LA POLITICA EXTERIOR ALEMANA TRAS LA UNIFICACION**

y un estilo generalmente cauteloso y precavido a la hora de hacer valer sus puntos de vista. Alemania se veía a sí misma, las más de las veces, como el socio «junior» entre los demás.

La actitud ante el poder constituyó otro factor de la limitación de la actividad alemana en lo concerniente al papel internacional del país. Después del abuso de poder perpetrado bajo Adolf Hitler, después de Auschwitz y de una Guerra Mundial desencadenada por alemanes, resultaba imposible, de momento, un trato sereno y natural con el poder. Los alemanes reaccionaron ante su pasado con una posición negativa. La «obsesión por el poder» vino a convertirse en «olvido del poder». Así reza la aguda formulación del ensayo de Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit* («Los alemanes domados. De la obsesión del poder al olvido del poder»), Stuttgart, 1985.

Por último, hay que tener en cuenta las especiales circunstancias en que se produjo la reconstrucción de las Fuerzas Armadas alemanas. En tanto que, para otras democracias, la existencia de Fuerzas Armadas representa un atributo casi enteramente normal del Estado soberano, en la República Federal de la posguerra —una República de signo pacifista— no cabía justificar un ejército más que sobre la base de su función intimidatoria frente a la Unión Soviética. Se comprende que tal fundamentación de las Fuerzas Armadas habría de entrar en una profunda crisis en el momento de derrumbarse la Unión Soviética, cuando ésta dejó de constituir una amenaza.

Esa motivación tuvo una segunda consecuencia, que resulta perceptible hasta en los debates actuales a propósito de la participación de la «Bundeswehr» (Ejército Federal) en acciones multilaterales: toda vez que las Fuerzas Armadas tenían como función propia la de intimidar o ahuyentar al adversario en un posible ataque de éste y, de esa forma, evitar la guerra, resultó que la guerra misma quedaba en pura teoría y preocupaba bien poco a la sociedad. La hondura con que caló en la cultura política alemana tal actitud ante la guerra —concebida ésta como una posibilidad más bien teórica— se puso de manifiesto en la segunda Guerra del Golfo Pérsico, cuando, a principios de 1991, fueron enviadas a Turquía tropas alemanas con la misión de proteger los territorios aliados de una eventual penetración enemiga; surgió así, por vez primera desde 1945, la posibilidad real de que soldados alemanes llegaran a ser víctimas de enfrentamientos bélicos. La realización de aquel plan de ayuda produjo una verdadera conmoción en el debate político alemán.

Pese a las duras obligaciones que imponía el pasado, la política de la época subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial asumió res-

ponsabilidad internacional en ámbitos de decisiva importancia. Ha de mencionarse, en primer lugar, la cooperación alemana en la obra común de la integración europea occidental. Partiendo de la reconciliación germano-francesa, la política alemana demostró de modo fehaciente que el país ha procedido con gran responsabilidad en relación con su propio y creciente poder, al incardinar éste en vinculaciones y transferencias de soberanía a la Comunidad Europea.

Sin la existencia del marco de integración europeo-occidental y sin la política alemana seguida a lo largo de decenios, apenas hubiera resultado aceptable para los demás Estados el restablecimiento del poder de una Alemania unificada en 1990. Lo mismo puede decirse de la aportación alemana a la comunidad de valores de Occidente.

La nueva política de Alemania con el Este (la «Ostpolitik»), política iniciada a finales de los años sesenta, constituye un segundo campo de acción, en el que la República Federal llevó a cabo una política exterior de suma responsabilidad. Es cierto que al principio esa política —lo mismo que la de la integración europeo-occidental— fue objeto de disensiones entre los partidos, pero acabó siendo un bien común de todos ellos, de manera que los gobiernos, sin excepción, la practicaron consecuentemente y siguieron desarrollándola. La política de la comprensión, del valeroso reconocimiento de fronteras y de la distensión (que desembocaría finalmente en la fase multilateral de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa) contribuyó de modo esencial al derrumbamiento del comunismo y a la superación de la división de Europa y de Alemania. Esa política «del cambio», que renuncia a toda posible forma de violencia, se ha convertido en parte sustancial y constitutiva de la política exterior alemana y, al mismo tiempo, de la de todos los partidos de la República Federal. Los acuerdos que llevarían a la solución del conflicto Este-Oeste y a la unificación de Alemania son reflejo de ese espíritu y determinan en gran medida la futura política exterior del país.

La economía mundial constituyó un tercer campo de acción en el que la República Federal asumiría, antes de la unificación de Alemania, responsabilidad internacional. En la década de los setenta, el peso de la economía alemana había aumentado tanto, y se había acrecentado en tal proporción su dependencia de un activo sistema económico mundial, que la crisis desatada en 1973 inclinó al entonces canciller federal, Helmut Schmidt, junto con el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, a proponer una mejor coordinación entre las principales potencias económicas del mundo. De allí salió la institución de las reuniones regulares de las siete potencias de mayor importancia económica (los «países más ricos», según la expresión tan divulgada en los medios de comunicación so-

**LA POLITICA EXTERIOR ALEMANA TRAS LA UNIFICACION**

cial), con la participación de la Comisión de la Comunidad Europea. Mediante la implantación de esos encuentros asumió Alemania, por primera vez desde la Segunda Guerra, una responsabilidad internacional, que surgía como consecuencia del ya mencionado incremento del poder económico. Algo parecido aconteció en el sector monetario, pues la política alemana, juntamente con la francesa, procuró la creación del Sistema Monetario Europeo, para cuyo funcionamiento la República Federal estaba ahora dispuesta a aportar considerables recursos, con el marco alemán como moneda guía o de referencia.

La política de posguerra de la República Federal en los ámbitos de la integración europeo-occidental, del cambio pacífico en lo que afectaba al Este y al Oeste, y del empeño encaminado a lograr una cooperación en el campo de la política internacional y en el de la política monetaria, creó una tradición en la política exterior alemana; esa política no sólo contribuyó a la unificación de Alemania, sino que, además, vincula y conforma la política futura de la Alemania unificada.

El final de la división alemana y europea transformó substancialmente la situación de Alemania. Alemania no es ya la avanzadilla más oriental de Occidente junto al Telón de Acero; ahora, al Este de su frontera han surgido democracias, cada una de las cuales se considera miembro de la sociedad occidental. El eje de la política europea se desplaza hacia el Este, y Alemania pasa a ocupar de nuevo su posición histórica como centro político de Europa, pero con una decisiva diferencia respecto del pasado: la Alemania actual se halla firmemente anclada en los valores, instituciones y vinculaciones de Occidente.

El cambio de la posición geoestratégica de Alemania determina, al mismo tiempo, que el país sea más vulnerable frente a los cambios relacionados con situaciones de crisis y coincidentes con el final del comunismo en Europa: las incertidumbres de la reforma en los países que fueron socialistas; la crisis económica cada vez más profunda; la descomposición de la autoridad política; las guerras civiles; y las que se libran entre países, en la antigua Yugoslavia y en la antigua Unión Soviética; o las cuestiones, todavía no resueltas, en relación con las armas de destrucción masiva que se hallan en manos de la ex URSS... Por su situación, por su historia y por los compromisos adquiridos, ningún país es tan vulnerable como Alemania ante las repercusiones de las crisis producidas en la Europa oriental. Por eso mismo, ningún otro país está tan directamente interesado en la estabilidad de Europa entera. Pero, a la vez, aquí se trata de un interés que atañe a la Europa occidental, dado que, en caso de trastorno o

perturbación, Alemania «contagiaría» a toda la Comunidad, por ser la mayor economía y la mayor sociedad de la Unión Europea.

El crecimiento del poder alemán en virtud de la reunificación ha de mencionarse, con algunas reservas, como tercer factor de un cambio fundamental. La unificación, en contra de muchas expectativas, vino a constituir una enorme carga para la economía nacional, que a lo largo de muchos años realiza la mayor transferencia de recursos jamás llevada a cabo por una economía (1991 y 1992 registraron, por separado, el doble del valor de la ayuda de los EE.UU., a través del Plan Marshall, para toda Europa). En una economía interdependiente, con una estructura de la propiedad de carácter, en gran medida, multinacional, tampoco el poder económico es un factor del que un gobierno pueda disponer, y ello tanto más por cuanto la integración en la Comunidad Europea limita de modo creciente las posibilidades de acción de ámbito nacional.

La principal responsabilidad de la política exterior de la Alemania unificada resulta, pues, claramente, de la situación actual y de los objetivos perseguidos hasta el momento: el ulterior desarrollo del sistema de integración de la Comunidad Europea —político y económico— y la estabilización de la situación en toda Europa. Lo más importante sigue siendo el avance progresivo en el desarrollo de la Comunidad Europea, con la colaboración germano-francesa como centro y motor indispensables de la empresa común. La Unión Europea, en cuanto agrupación garante de paz y gremio de cooperación progresiva, se ha convertido en ancla de estabilidad en una Europa de crisis y conflictos. Ello significa, ante todo, evitar una re-nacionalización de la política en Alemania, como también en el caso de los principales miembros de la Unión. El desarrollo ulterior de ésta sigue constituyendo condición previa de la creciente responsabilidad alemana, responsabilidad que, en atuendo puramente nacional, tropezaría con resistencias, tanto en Occidente como en el Este.

Otro tanto puede decirse con referencia a la Unión Económica y Monetaria; la economía alemana y el marco alemán no pueden ejercer ya por mucho tiempo la función, respectivamente, de economía rectora y moneda guía. El aumento de las interdependencias y la volatilidad de los modernos mercados financieros y de capitales requieren la convergencia de la política económica y financiera, con una moneda común como resultado final. Esto, ciertamente, tardará más de lo previsto en el Tratado de Maastricht, pero en Alemania sigue contando con el consenso de las clases política y económica; y, de un modo pragmático, podría conducir paulatinamente al logro de una nueva Unión Monetaria pasando por el escalón intermedio de un núcleo menor formado por países de divisa fuerte (que serían, junto a

**LA POLITICA EXTERIOR ALEMANA TRAS LA UNIFICACION**

Alemania, Francia, el Benelux y Dinamarca).

La Unión Europea continúa siendo también el instrumento principal para garantizar a los países del Este europeo —mediante ayuda, apertura de los mercados, asociación y, más tarde, con la pertenencia en calidad de miembros— condiciones que permiten la construcción de la democracia y, con ello, la creación de situaciones de mayor responsabilidad. Más de la mitad de la ayuda total de Occidente a los países de la Europa central y del Este procede de Alemania; tres cuartas partes son aportación de la Unión Europea en su conjunto. Seguir avanzando en ese camino es algo que figura entre los intereses principales de la política alemana, que, en tal sentido, necesita de la cooperación de sus socios europeos y, más en general, occidentales.

Al mismo tiempo, Alemania ha de contribuir a que los nuevos problemas y cometidos de la Europa central y del Este no concentren de modo exclusivo en esa región los recursos y las energías políticas de una Unión Europea. Los desafíos del Sur siguen planteando una gran tarea común. La desestabilización que amenaza en el Norte de África es un problema que afecta a todos los Estados miembros, también a Alemania, por razón de las potenciales repercusiones de ese fenómeno —por ejemplo, en cuanto a la proliferación de armas de destrucción masiva, y en lo que concierne a la interdependencia en el seno de la Unión Europea—. En estos problemas, las experiencias de España serán de gran importancia para toda la Unión.

También la política de seguridad, en el sentido clásico, debe ser, naturalmente, instrumento esencial de la política alemana de estabilización en Europa. Esto quiere decir: mantenimiento de la cooperación con los Estados Unidos dentro de una OTAN que, junto a la misión defensiva asumida hasta ahora, se va haciendo cargo, poco a poco, de la tarea de estabilización de todo el territorio de la antigua Unión Soviética, pudiéndose contar con ella para acciones multilaterales, especialmente en el marco de acciones impulsadas por las Naciones Unidas. Por ahora, queda abierto el interrogante de si una más estrecha malla de contactos activos entre la OTAN, el Consejo de Cooperación de la propia OTAN y la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa puede dar como resultado un sistema de seguridad que, abarcando todo el espacio europeo, garantice en él la estabilidad.

Sigue teniendo una singular importancia el fortalecimiento de la dimensión europea de la política de seguridad. El Ejército Europeo, creado en su día juntamente con Francia, y la Unión Europea Occidental, que es ahora el brazo político de la seguridad en la Unión, deben proseguir su desarrollo como instrumentos de la política de segu-

ridad del continente, dado que está menguando la intensidad del compromiso norteamericano en Europa, y que los Estados Unidos instan a una mayor asunción de cargas por parte de los europeos.

El máximo riesgo para la estabilidad de la política internacional en Europa, y para la política de seguridad, radica en el hecho real de la proliferación de las armas de destrucción masiva, lo cual, además, va unido a la difusión de la tecnología de los misiles. Alemania, que está libre de «ambiciones nucleares», ha de insistir, junto a sus socios, en el sentido de robustecer la normativa sobre la no proliferación de armas nucleares y adaptarla a las nuevas condiciones.

En el plano de la problemática mundial, el fortalecimiento de las Naciones Unidas continúa siendo una tarea de índole prioritaria dentro de la política alemana. Precisamente porque después de la terminación del conflicto Este-Oeste ha crecido en el mundo la inestabilidad, ha aumentado también la necesidad de una regulación multilateral, de una función diplomática de carácter preventivo, y también de intervenciones de índole humanitaria, así como de acciones, igualmente multilaterales, contra la agresión y el genocidio. Todos estos objetivos no se alcanzarán más que cuando los Estados del mundo pongan a disposición de Naciones Unidas los recursos necesarios. Esto afecta de modo especial a Alemania, que hoy día está pagando a las Naciones Unidas una contribución económica superior a la de cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Entre los principales partidos políticos de Alemania existe total consenso no sólo en cuanto al necesario fortalecimiento de la ONU, sino también en el deseo de establecer una sede fija y permanente, con el fin de —mediante una situación de tal naturaleza— aportar los recursos alemanes destinados a dicho propósito. Es cosa palmaria que ello tiene como condición previa la plena cooperación de Alemania en todas las medidas que adopte el Consejo de Seguridad, incluida la participación de las Fuerzas Armadas alemanas en acciones multilaterales. No obstante, un sector de la opinión política alemana vacila todavía ante la opción de encomendar a los soldados alemanes una misión de combate en el marco de las Naciones Unidas.

La historia de Alemania no constituye un obstáculo, sino un estímulo, para participar en el deseado robustecimiento del poder de la ONU. Por el hecho, precisamente, de que la Alemania nacionalsocialista incurriera en la vulneración del derecho internacional, violando fundamentalmente los derechos humanos con sus programas de exterminio, la Alemania democrática está llamada a poner sus considerables recursos —diplomacia, economía y Fuerzas Armadas— al servicio de la primacía del derecho internacional y de los derechos humanos. □