



La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006

Félix Arteaga *

Tema: El 25 de octubre de 2006 se aprobó el Libro Blanco sobre la política alemana de seguridad y el futuro de sus fuerzas armadas, doce años después del vigente hasta esa fecha. La nueva edición describe el contexto estratégico y los objetivos de la política de seguridad y actualiza las misiones y estructura de las fuerzas armadas. Este ARI describe el proceso de cambios a partir de 1994 y el contexto y contenido del nuevo Libro Blanco para explicar su relevancia para la proyección internacional militar de Alemania.

Resumen: Alemania acaba de publicar en octubre de 2006 un Libro Blanco sobre la política alemana de seguridad y el futuro de las fuerzas armadas que actualiza al publicado en 1994. Con ello se cumplimenta el mandato del Acuerdo de Gobierno de la coalición de noviembre de 2005 por el que establecían los principios y objetivos de política general para la legislatura en curso.

Cada Libro Blanco tiene detrás un contexto estratégico y un proceso político a los que pretende acercar este ARI. El Libro Blanco de 1994 cierra un ciclo en el que la política de defensa se atenía a los principios y normas establecidas para las fuerzas armadas tras la Segunda Guerra Mundial. Tras el fin de la guerra fría, los cambios estratégicos cuestionaron el papel de las fuerzas armadas en la nueva seguridad internacional y se inició un proceso de normalización que ha conducido al cambio de libro blanco. El ARI describe los hitos del proceso, desde las primeras operaciones de apoyo a la paz a las primeras modificaciones en la política de defensa y en el concepto de las fuerzas armadas. También describe el proceso paralelo de transformación de la política exterior alemana hasta convertirse en un actor internacional sin complejos. El Acuerdo de Gobierno de la coalición CDU-CSU-PSD recoge la nueva visión estratégica de las políticas de exteriores, seguridad y defensa. Sobre ese trasfondo político, el ARI analiza los contenidos de seguridad y defensa del Libro Blanco, las luces y las sombras que presenta.

Análisis:

Doce años de cambios sin cambio de Libro Blanco

El estudio comparado de las cuestiones de seguridad, defensa y exteriores de Alemania tiene que tener en cuenta su situación diferencial debida a las circunstancias históricas de posguerra. La política de defensa alemana estuvo condicionada durante la guerra fría por la renuencia al uso de la fuerza, por la desconfianza en la autonomía de las fuerzas armadas y por el rechazo a la intervención en misiones distintas de la defensa nacional. Esta cultura estratégica de autolimitación subordinó la política de defensa a los principios del multilateralismo, la autodefensa dentro de las fronteras y al servicio militar como base

* Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED

de la movilización. Sin embargo, la realidad estratégica no respeta la corrección política y las contradicciones comenzaron a acumularse tras el fin de la guerra fría y la reunificación.

Justo a partir de la publicación del Libro Blanco de 1994, y mientras los objetivos políticos de la defensa seguían vinculados explícitamente a los preceptos restringidos de la Ley Fundamental, comenzaron a registrarse los primeros cambios. Tras el goteo dosificado de participaciones en misiones de apoyo a la paz con Naciones Unidas y con la OTAN desde 1990, el Tribunal Constitucional sentenció en julio de 1994 que no existía ningún impedimento legal al envío de tropas al exterior en misiones de apoyo a la paz, con lo que se legitimó la participación alemana en las diferentes operaciones sobre los Balcanes. En febrero de 1995, Alemania aprobó el despliegue de aviones si era necesario para extraer a las fuerzas de Unprofor de Bosnia-Herzegovina y sus aviones de combate participaron en la operación *Deliberate Force* antes de que se alcanzaran los acuerdos de Dayton. El 13 de diciembre de 1996, el Bundestag aprobó por 499 votos contra 93 el envío de 3.000 soldados a la fuerza de estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia Herzegovina, en lo que sería el primer despliegue alemán fuera de su territorio con posibilidades de participar en combate. La posibilidad se hizo realidad en la primavera de 1999 cuando los aviones alemanes volvieron a participar en acciones de combate durante la operación *Allied Force* en Kosovo y, con ello, se hizo patente la necesidad de acercar los actos a las políticas.

Sin embargo, y debido a la sensibilidad de las cuestiones de seguridad y defensa, los cambios se han fraguado dentro del consenso político y estratégico y al margen de debates sociales. Aunque esas cuestiones no fueron una prioridad para los partidos Social Demócrata y Verde durante la campaña electoral de 1998, su coalición ganadora no tuvo más remedio que acometer las reformas. Las propuestas aparecieron en mayo de 2000 y tenían tres fuentes distintas: la comisión de expertos liderados por Richard von Weizsäcker, la del Ministerio de Defensa supervisada por su inspector general Hans-Peter von Kirchbach y, finalmente, la de síntesis del propio ministro de Defensa, Rudolf Scharping. Sin directrices previas para armonizarlas, las reformas siguieron los tres enfoques dominantes en el sector: el reformista partidario de la normalización, el corporativo temeroso de cambios radicales y el político preocupado por el posibilismo.

Resumiendo las propuestas, la primera apostaba por unas fuerzas armadas más reducidas y operativas, capaces de actuar simultáneamente en dos operaciones de crisis de media intensidad. Apoyaba el mantenimiento del servicio militar por razones económicas y de reclutamiento, pero reconocía su impacto negativo en la operatividad y, sobre todo, denunciaba la falta de equidad (*wehrgerechtigkeit*) entre quienes prestaban el servicio militar y el social (*zivilis*). La segunda, al igual que la anterior, 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 UE y la OTAN. Apoyaba más decididamente el servicio militar para prevenir la caída del reclutamiento pero no una reducción generalizada de fuerzas. Frente a un total de 240.000 miembros con 30.000 conscriptos y 80.000 civiles de la propuesta independiente, la del Ministerio abogaba por 290.000 con 85.000 conscriptos. Por su parte, el ministro llegó a un punto intermedio equiparando la defensa territorial con la de la paz y seguridad internacional y manteniendo el servicio militar sin aprovechar la nueva coyuntura estratégica para abogar por la profesionalización.

Ni las propuestas anteriores ni la conmoción del 11-S bastaron para actualizar el Libro Blanco de 1994. La codificación vino por la vía ministerial cuando el 21 de mayo de 2003 se aprobó una directiva con las orientaciones para el cambio de la política de defensa

(*Verteidigungspolitische Richtlinien*).¹ En la Directiva se realiza una primera aproximación a los principios e intereses de la nueva seguridad que aparecerán luego en el Libro Blanco, pero la propia Directiva reivindica la necesidad de elaborar una política y un concepto de seguridad nacional que permita integrar la pluralidad de instrumentos militares y no militares (apdo. 35). Las variaciones introducidas por la Directiva trascendieron las limitaciones de la defensa territorial y justificaron la salida de las tropas al exterior –incluidas acciones antiterroristas– aunque, eso sí, dentro de los límites de seguridad compatibles con la Ley Fundamental y en el marco de operaciones multilaterales. A partir de entonces, la proyección militar alemana se ha ido consolidando en el escenario internacional y las restricciones tradicionales han dejado de ser patentes aunque todavía persisten latentes al acecho de cualquier reforma o decisión que reavive la percepción del militarismo o un uso de la fuerza que exceda los límites de la tolerancia, tal y como puso de relieve la contestación a las intervenciones militares contra Serbia e Irak.

En coherencia con la Directiva anterior, el ministro de Defensa, Peter Struck, aprobó el 9 de agosto de 2004 el nuevo concepto de las fuerzas armadas (*Bundeswehr Konzeption*) para actualizar sus misiones, principios, organización y requisitos operativos. El concepto tradujo en capacidades militares el nuevo principio de intervención y estableció tres tipos distintos de unidades según su capacidad para responder, estabilizar o apoyar las operaciones militares. Se asignaron 35.000 miembros a las fuerzas de respuesta, distribuidos entre 15.000 a disposición de la *NATO Response Force* de la OTAN, 18.000 a disposición de los *Battle Groups* de la UE, 1.000 a disposición de Naciones Unidas y otros 1.000 para operaciones de evacuación y rescate. Las orientaciones y el concepto representaron una revolución militar por la trascendencia de los cambios pero la transformación se llevó a cabo con mucha mano izquierda para mantener los cambios al margen de un debate político y social que podía ser controvertido.

Las circunstancias cambiaron tras el Acuerdo de Gobierno de la coalición entre la Unión Demócrata Cristiana, la Unión Social Cristiana y el Partido Social Demócrata de noviembre de 2005. En vísperas de la Presidencia alemana del Consejo de la UE y del G-8, el Acuerdo de Gobierno dedicó un capítulo íntegro a la acción exterior sobre la base del consenso, donde figuran las líneas principales de las políticas de exteriores, seguridad y defensa de la legislatura, incluida la elaboración de un Libro Blanco en noviembre de 2006.² El Acuerdo dotó a la Directiva y al Concepto del marco estratégico que les faltaba aunque todavía quedaba por elaborar un documento que integrara la estrategia internacional con la política de seguridad y defensa.

El Acuerdo aporta la visión estratégica de la política general a seguir por la coalición durante la legislatura. Delimita el papel de las fuerzas armadas como instrumento de la seguridad nacional e internacional y valida el principio de intervención acuñado en los documentos anteriores. También establece las funciones de las fuerzas armadas: prevención y gestión de crisis internacionales, cooperación con los aliados, defensa nacional, evacuación y rescate de la población, cooperación internacional y la asistencia subsidiaria a las autoridades civiles. Todos esos contenidos van a recogerse en el nuevo Libro Blanco junto con las medidas y objetivos de la política de defensa que las desarrollan. El Libro Blanco alemán no es, por tanto, ni el resultado de un proceso

¹ La Directiva del Ministerio alemán de Defensa dispone de una versión inglesa (*Defence Policy Guidelines*) en <http://www.bmvg.de>. En ella se pone fin a los elementos tradicionales de la cultura de la restricción porque en el nuevo contexto estratégico las fuerzas armadas podrían ya ir a cualquier parte, realizar cualquier misión e intervenir en cualquier momento, frente a la restricción previa de las operaciones dentro del área de la OTAN, en la parte baja del espectro y tras una movilización.

² El texto íntegro del acuerdo de 11 de noviembre de 2005 traducido al inglés cuenta con un capítulo (noveno) sobre "Germany as a responsible partner in Europe and the World". Se encuentra disponible en http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2005/koalition/vertrag_en.pdf.

reglado de revisión de la estrategia de defensa ni un experimento de diseño improvisado al inicio de una legislatura. Por el contrario, el Libro Blanco refrenda en un documento formal el acervo de acuerdos y reformas acumulado progresivamente en los ámbitos de la seguridad y la defensa durante los últimos doce años. Por lo tanto, su mayor mérito no es la novedad del contenido sino la propia publicación de un documento largamente anunciado.

Los cambios profundos en la política exterior

Mientras se sucedían los cambios estratégicos, sus efectos no sólo afectaban a las cuestiones militares sino a la propia percepción de Alemania como un actor internacional. Frente a la tradicional subordinación de su política exterior al consenso multilateral, Alemania comenzó a colocar a sus aliados y socios ante hechos consumados. Tras renunciar a la tutela de las grandes potencias en su proceso de reunificación y sorprender a sus socios de la Unión Europea reconociendo unilateralmente a Croacia y a Eslovenia, Alemania no ha dejado de tomar conciencia de su identidad y de reivindicar un mayor margen de autonomía. Alemania, como declarara el canciller Schröder a principios de su mandato, ya es "mayor" y sus intereses nacionales han ido ganando peso en la balanza del multilateralismo.

Dentro de las relaciones transatlánticas, Alemania colabora activamente en la organización y operaciones de la OTAN, es partidaria de su complementariedad con la UE y la Fuerza de Respuesta de la OTAN es la opción preferida para las intervenciones militares comprometidas. La colaboración no ha impedido que cuestionara la utilidad de la Alianza como marco prioritario de consultas, ignorara el principio de la no duplicación de medios y misiones reivindicando una estructura de mando alternativa de la UE en Tervuren y se opusiera a incrementar el protagonismo de la OTAN en Afganistán o Irak. El Acuerdo de Gobierno recupera lo mejor de las relaciones transatlánticas pero Alemania ya no volverá a ser el aliado que seguía sin cuestionar las decisiones del líder y los intereses de los demás. Más allá de las diferencias ideológicas entre las administraciones y de los desacuerdos puntuales que pueden surgir en cualquier momento, lo que ha quedado patente es la toma de conciencia de unos intereses nacionales diferenciados.

En el ámbito europeo, Alemania sigue liderando el proceso y los costes de la integración pero ha dejado de transigir en materia de financiación, política agrícola o estabilidad presupuestaria y ha flirtado con la visión francesa de una UE capaz de contrarrestar a EEUU como polo de poder. En Naciones Unidas, donde Alemania contribuye de forma destacada a sus presupuestos y actividades, aspira a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad aunque combatió en Kosovo sin mandato de éste y anunció que no lo haría en Irak aunque se aprobara un mandato. Concienciado de su reconocimiento como interlocutor global, participa en directorios de potencias como el G-8 para la economía y la política global, el Grupo de Contacto para los Balcanes y el UE-3 para la crisis nuclear iraní, entre muchos otros, además de mantener relaciones especiales con Rusia y China, incluida el levantamiento del embargo europeo de armamento a esta última potencia.

Lo anterior no significa que Alemania haya optado por el unilateralismo y renunciado al consenso multilateral, sino que ya no subordina sus intereses nacionales de forma automática a los intereses colectivos definidos por terceros como hacía en el pasado. En contrapartida, Alemania ha tenido que atemperar su idea de potencia civil y normativa, añadiendo algunos elementos de realismo y de potencia militar. Al igual que descubriera la UE en su momento, Alemania se ha dado cuenta de que se necesita algo más que el consenso y la cooperación para ser un actor global. De las restricciones del "nunca más", "nunca solos" y "nunca por la fuerza" se ha pasado al pragmatismo en la seguridad internacional y a asumir que un actor global no siempre podrá actuar de "policia bueno" ni

todas sus misiones serán siempre humanitarias.

Este proceso generó un amplio debate académico sobre si el cambio de comportamiento alemán apuntaba hacia una vía peculiar (*sonderweg*) o hacia otra radicalmente distinta a la mantenida. La posibilidad de una *german way* tuvo su momento durante la crisis de Irak pero comenzó a declinar a partir de entonces y se impuso el reconocimiento -más tranquilizador- de que Alemania había encontrado su encaje en la política internacional y contaba con una nueva visión (*weltanschauung*) de su papel en el mundo. El Acuerdo de Gobierno recoge los elementos esenciales de esa visión de Alemania como un actor responsable, comprometido con el multilateralismo eficaz y aspirante a mayores cuotas de protagonismo y responsabilidad internacional, partidario de la complementariedad en las relaciones transatlánticas y de implicarse activamente en la prevención y gestión de crisis y la cooperación al desarrollo.

¿Por qué lo llaman seguridad cuando quieren decir defensa?

El Libro Blanco de 2006 sobre la política alemana de seguridad es, en realidad, un libro blanco sobre la defensa. Partiendo de un documento como el Acuerdo de Gobierno, en el que se adopta una estrategia multidimensional de la seguridad, el diseño de la política de seguridad debería ser igualmente multidimensional y equilibrar sus componentes diplomáticos, económicos y de cooperación con los militares. Sin embargo, sólo se desarrolla la política de defensa, para la que se establecen misiones, medios y responsabilidades que no se desarrollan para otros aspectos tan importantes de la seguridad como el control de armamento, el desarme, la no proliferación, la exportación de armamento, la reconversión, la inteligencia o la economía, entre otros.

El Libro Blanco está diseñado por el Ministerio de Defensa y refleja la visión y responsabilidades de su cultura organizacional y corporativa. A pesar de que en algunos párrafos del documento se alude al carácter multidimensional de los riesgos y a la necesidad de una respuesta interministerial, el Libro Blanco no aporta nada relevante al respecto. Por ejemplo, no define las misiones y procedimientos de cooperación interministerial para el desarrollo de un sistema nacional de seguridad preventiva, un mandato que se le encomendaba en el Acuerdo de Gobierno y al que el Libro Blanco no da respuesta. Tampoco desarrolla el concepto de la cooperación civil-militar, tanto en su dimensión interna de cara a la seguridad territorial, como en la de cooperación en el extranjero con agencias y organizaciones no gubernamentales en las misiones de reconstrucción y estabilización sobre el terreno. El Libro Blanco reconoce la necesidad de integrar esa cooperación en un marco superior interministerial pero no ofrece soluciones ni procedimientos. Tampoco resuelve el mandato del Acuerdo de Gobierno sobre la prevención y gestión de conflictos. En él se establecía la necesidad de desarrollar el Plan de Acción del Gobierno Federal para "La prevención de crisis, resolución de conflictos y reconstrucción posconflicto" mediante un grupo de coordinación interministerial. El Libro Blanco se limita a reiterar la apelación sin desarrollarla siquiera en sus aspectos militares, tal y como hizo, por ejemplo, el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo en junio de 2005 para los elementos de su incumbencia. Ya que el Libro Blanco no desarrolla los aspectos no militares de la seguridad, no se debería hablar, técnicamente al menos, de un documento de política de seguridad sino de uno de defensa con añadidos de seguridad.

No se puede decir que el Libro Blanco no contara con una orientación estratégica previa. Por el contrario, el Acuerdo de Gobierno ofrece una visión estratégica suficiente como para enmarcar una política de seguridad más holística e integrada. Los contenidos del Acuerdo no tienen el formato de los documentos estratégicos de otras potencias pero proporcionan orientaciones suficientes sobre la proyección alemana en Europa, las Naciones Unidas, las relaciones transatlánticas, la globalización, el desarrollo, la seguridad internacional y el papel de las fuerzas armadas como para desarrollar una

política de seguridad más equilibrada. Sin embargo, su desarrollo posterior se compartimenta en proyectos ministeriales estancos sin la necesaria coordinación interministerial del planeamiento ni la supervisión de la Cancillería. La proyección internacional de la seguridad se dispersa por varias culturas de cooperación en los sectores de economía, defensa y diplomacia sin que el Consejo Federal de Seguridad (*Bundessicherheitstrat*) pueda integrar sus iniciativas salvo para adoptar decisiones concretas que afectan a varios departamentos.

La superposición de la seguridad con la defensa desdibuja la relación entre los riesgos e intereses que se definen y las medidas que se adoptan. Las estrategias sirven para establecer unos intereses y objetivos generales que luego concretan las políticas. El Libro Blanco identifica bien los intereses generales de seguridad: proteger la seguridad, libertad y prosperidad de los ciudadanos, la soberanía e integridad territorial, prevenir las crisis regionales, afrontar los retos de la globalización incluidos el terrorismo y la proliferación, apoyar el derecho internacional y los derechos humanos y promover la libertad de comercio. Sin embargo no traduce esos intereses en objetivos de seguridad, con lo que las políticas derivadas, sean de seguridad o de defensa, no pueden, a su vez, concretar esos objetivos para aplicar los instrumentos de los que disponen. Por poner un ejemplo, el Libro Blanco señala la interrupción del acceso a las materias primas y el transporte de mercancías como un riesgo para la seguridad y señala la libertad de comercio como un interés prioritario de su política de seguridad. Sin embargo, el Libro Blanco no indica qué objetivos militares y no militares favorecerían la libertad de tránsito y de comercio ni los criterios generales para determinar el uso de los instrumentos adecuados en cada situación. Las orientaciones facilitan el planeamiento posterior siempre y cuando definan los objetivos y el camino a seguir, pero el Libro Blanco da pocas precisiones sobre cómo piensa emplear el instrumento militar y se remite para ellos al concepto estratégico de la OTAN, a la estrategia de seguridad de la UE o a las decisiones caso por caso que puedan adoptar el Gobierno, el Parlamento y las instituciones multilaterales.

Como resultado, y a pesar del esfuerzo y capacidad puesto en ello por el Ministerio de Defensa, la elaboración del Libro Blanco no puede suplir la carencia de un sistema de seguridad diferenciado capaz de integrar las distintas dimensiones de la seguridad. Y lo que es, sin duda, un buen Libro Blanco para la política de defensa se devalúa al ampliarse hacia la seguridad. Este problema estructural afecta también a otros países europeos que todavía no han sabido encontrar una respuesta adecuada a la "multidimensionalización" de la seguridad y a la fusión de sus aspectos internos y externos. A falta de una solución adecuada, los gobiernos intentan paliar la carencia estirando al límite las competencias de defensa. De ahí la ambigüedad terminológica con la que el Libro Blanco se refiere indistintamente a la política de seguridad, política de defensa o política de seguridad y defensa y la escasez de sus alusiones a mecanismos de coordinación con otros ministerios o con la Cancillería.

Los contenidos: negro sobre blanco, luces junto a sombras

El Libro Blanco ofrece una amplia descripción del estado de las fuerzas armadas alemanas y de sus expectativas de futuro cuya lectura directa se recomienda a los interesados. Puestos a seleccionar, y entre muchos elementos positivos de su contenido, merece la pena destacar algunas reservas sobre su contenido y viabilidad.

Una vez superadas las dificultades legales para participar en operaciones internacionales, hay que contar luego con la capacidad militar y la voluntad política necesarias para hacerlo, especialmente cuando las misiones se encuentran en la parte más exigente del espectro. La proyección no es sólo una cuestión de cantidad sino también de calidad porque no es lo mismo desplegar fuerzas en la zona sur de Afganistán que en el norte. Tampoco es igual desplegar fuerzas en la frontera con Israel

que patrullar la costa libanesa, ni poner tropas a disposición de la Eufor RD Congo en Potsdam, que hacerlo en Gabón o Kinshasa. La experiencia muestra la preferencia alemana por las misiones de la parte baja del espectro, como las de estabilización en los Balcanes y las humanitarias en Pakistán o Mozambique, entre las más recientes, junto con algunas operaciones de control de armamento en el Mediterráneo y en el Mar Rojo.

Este patrón responde a criterios políticos y sociales pero también a limitaciones materiales que el Libro Blanco trata de superar. Las fuerzas armadas han reivindicado siempre la necesidad de contar con capacidad militar para intervenir en todo el ámbito del espectro. Sin embargo, las medidas puestas en marcha para facilitar la proyección militar no han dado todavía los frutos esperados. Junto a las carencias de medios de proyección estratégica que tratan de resolver con sus aliados y socios de la OTAN y de la UE, Alemania sólo ha conseguido desplegar simultáneamente un máximo de 9.000 soldados apurando al límite sus posibilidades. Si se cumplen las previsiones del Libro Blanco, podrá proyectar un máximo de 12.000 en operaciones de alta intensidad y otros 14.000 en cinco misiones de estabilización una vez deducidas las rotaciones. El incremento es significativo pero no hay un calendario concreto y, además, necesitará contar con 250.000 militares y 115.000 civiles para hacerlo. El mantenimiento del servicio militar ayudará a cubrir esos objetivos de fuerza porque aporta el 40% del reclutamiento voluntario y el 20% de las fuerzas desplegadas en el exterior, pero a cambio su menor formación y su exclusión de las operaciones de media y alta intensidad rebaja el potencial expedicionario de las fuerzas armadas.

Otro elemento contradictorio del Libro Blanco es el desfase entre sus objetivos y recursos. Si atendemos a los objetivos de transformación, su ambición va más allá de proporcionar unas capacidades que permitan operar a sus fuerzas armadas en el futuro y aspira a transformar todos los aspectos de las fuerzas armadas y de su administración. Del mismo modo, se fija como modelo de fuerzas armadas (*posture*) pasar de un modelo de proyección a otro expedicionario. Ambos objetivos precisan unos recursos financieros y políticos que no están por el momento a disposición de las fuerzas armadas alemanas. El Libro Blanco se limita a esperar que las previsiones presupuestarias a medio plazo se respeten para alcanzar los objetivos establecidos, pero la experiencia muestra una trayectoria de recortes y cancelaciones constantes que han afectado a los programas industriales, operativos y organizacionales. En los últimos años, el presupuesto de defensa, excluidas las pensiones, muestra un estancamiento en torno a los 24 billones de euros y el 1,4% del producto interior bruto (PIB). Alemania debería incrementar su presupuesto en más de 16 billones de euros anuales para alcanzar el nivel franco-británico del 2,5% del PIB. En un escenario de déficit presupuestario por encima del 3% del Pacto de Crecimiento y Estabilidad y con un crecimiento del PIB inferior al 1%, el Ministerio de Defensa precisará algo más que las economías internas o los ingresos extrapresupuestarios para alcanzar el objetivo del 30% en inversiones que fija el Libro Blanco para acometer la transformación.

Por último, el Libro Blanco reconoce la interacción entre la seguridad interior y la exterior pero no resuelve la participación de las fuerzas armadas en misiones de apoyo. También aquí se necesitará un largo período de transición para superar los problemas latentes. El Tribunal Constitucional acaba de establecer en una sentencia de 15 de febrero de 2006 los límites del apoyo a las autoridades civiles en materia de seguridad interior. La colaboración autorizada consiste en incluir las acciones terroristas dentro del marco de los desastres y accidentes graves que permite la participación, pero exclusivamente con armamento ligero. Queda, por tanto, un largo camino para normalizar la colaboración con las autoridades civiles en materia de emergencia y definir el apoyo subsidiario de las fuerzas armadas a las autoridades civiles en materia de emergencias y –mucho mayor– para colaborar en la protección y la lucha contra el terrorismo.

Conclusiones: El proceso que lleva del Libro Blanco de 1994 al de 2006 muestra un esfuerzo y tacto en los responsables difícil de valorar para quienes no están familiarizados con la cultura estratégica de la autolimitación en Alemania. Las secuelas de la contienda mundial hicieron tan difícil mantener unas fuerzas armadas para la defensa territorial como adaptarlas después a la proyección internacional. El proceso no hubiera sido posible sin el consenso político y la progresividad con que se han dosificado los cambios. Sin embargo, y precisamente por la solvencia con la que se ha conducido el proceso en los momentos de dificultades, podía esperarse un broche final más brillante en su tramo final.

A partir de buenos materiales de partida como el Acuerdo de coalición, la Directiva de defensa y el Concepto de fuerzas armadas, el Libro Blanco no los integra de forma satisfactoria. El texto yuxtapone los materiales anteriores sin articularlos y presenta desequilibrios entre sus contenidos de seguridad y los de defensa. Mientras éstos pueden criticarse por las dificultades de su ejecución o por el desfase entre sus objetivos y los recursos, los de seguridad deben criticarse por su indefinición.

En todo caso, es de agradecer el esfuerzo de racionalidad y de coherencia del Gobierno Federal. El Libro Blanco alemán trae la buena noticia de que ya está aquí para fomentar el debate social y académico que le faltaba, y la mala noticia de que se debe empezar a mejorar cuanto antes. Por lo menos antes de otros 12 años.

Félix Arteaga

Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED