

TRABAJO DE INVESTIGACION FINAL

Alemania, su vuelta al escenario internacional (2001 – 2009)

Autor/es:

Ducrós, Juan Ignacio - LU: 1037178

Carrera:

Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales

Tutor:

Marramá, Patricia

Fabrizio, Cinti

Año: 2016



Juan Ignacio Ducrós

Tesis para alcanzar los títulos de Licenciado en
Política y Administración Pública – Licenciado
en Gobierno y Relaciones Internacionales

***Alemania, su vuelta al
escenario internacional
(2001 – 2009)***

Profesores

Patricia Marramá – Fabrizio Cinti

Año 2016

RESUMEN

En el presente trabajo se investigó el cambio observado en Alemania en su política exterior a partir del Siglo XXI, buscando tener un rol más activo en el sistema internacional, acompañando activamente en las operaciones militares de la OTAN y de la ONU.

El objetivo principal consistió en describir el rol que tuvo Alemania en la misión *International Security Assistance Force* entre los años 2001 y 2009 producto del multilateralismo. Para ello se analizó desde una perspectiva política el rol del parlamento en los despliegues militares y la creación del Libro Blanco como guía de la política exterior. En cuanto a lo económico se investigó el gasto en defensa en esos años. Desde una perspectiva militar se analizó la participación de los soldados alemanes en la misión.

Palabras clave: ISAF, Bundestag, Multilateralismo, Uso de la fuerza, Despliegues militares, Libro Blanco.

ABSTRACT

The current research work investigated the change in German foreign policy in the 21st Century. Germany sought a more active role in the international system, actively accompanying in NATO and UN military operations.

The main objective was describing the role that Germany had in the International Security Assistance Force mission between 2001 and 2009 product of multilateralism. To that end, it was analyzed from a political perspective the role of Parliament in military deployments and the creation of the White Paper to guide foreign policy. In the economic aspect, it was investigated the defense expenditure in those years. From a military perspective, it was analyzed the participation of German soldiers in the mission.

Key words: ISAF, Bundestag, Multilateralism, Use of force, Military deployments, White Paper.

ÍNDICE

Introducción.....	4
• ¿Qué participación tuvo la “Bundeswehr” (Fuerzas Armadas) en la misión “International Security Assistance Force” (ISAF)?	4
Capítulo 1: Marco Teórico.....	11
1.1 Liberalismo Institucionalista.....	11
1.2 Marco Conceptual.....	15
Capítulo 2: Parlamento Alemán	19
2.1 ¿Qué es el Parlamentarismo?.....	19
2.2 Función del Bundestag.....	20
2.3 Votación para participar en la misión ISAF.....	21
Capítulo 3: Rol de Alemania en la misión ISAF.....	25
3.1 El origen de la misión.....	25
3.2 Participación de Alemania en la misión.....	26
3.3 Libro Blanco.....	31
Capítulo 4: Creciente rol de Alemania en la Política Internacional.....	35
4.1 Su enfoque Multilateral.....	35
4.2 Misiones de Paz y despliegues militares.....	37
4.3 La negativa a la guerra de Irak.....	38
Conclusiones.....	41
Bibliografía.....	45

INTRODUCCIÓN

Se toma para partir de la investigación el año 2001 porque en ese año se produce el atentado a las Torres Gemelas y en ese preciso momento el entonces Canciller alemán Gerhard Schröder declara su apoyo incondicional a Estados Unidos cambiando la lógica que se mantenía hasta ese momento. Se toma el año 2009 para darle un fin a la investigación porque es el año en el que se produce el Error de Kunduz donde civiles afganos sufrieron un ataque aéreo de la OTAN pero comandado por Alemania.

- **¿Qué participación tuvo la “Bundeswehr” (Fuerzas Armadas) en la misión “International Security Assistance Force” (ISAF)?**

La profesora Quiroga Riviere (2011), docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, identifica dos sucesos muy importantes que hablan sobre la política intervencionista de Alemania. El primero es el derrumbe de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, que llevaría a la guerra de Estados Unidos contra los talibanes en Afganistán y con el que Alemania mostró un apoyo irrestricto. El 20 de diciembre del mismo año, se crea la misión *International Security Assistance Force*, en adelante ISAF, en la que Alemania participa e ingresa a la guerra en Afganistán. El segundo es la guerra de Irak en 2003 contra Saddam Hussein, este conflicto no fue apoyado por Alemania y provocó un distanciamiento entre ambos países.

Sebastian Merz (2007), quien tiene una Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de Friburgo, fundamenta que Alemania enfatiza su especial responsabilidad de ayudar a prevenir el sufrimiento humano resultante de la guerra y el genocidio. Solo por esto es justificable la implicancia militar en estos asuntos. Para este autor, la misión ISAF es muy importante para el gobierno alemán, ya que la idea detrás de esta misión refleja claramente el deseo de jugar un papel de socio internacional responsable y confiable. Es una misión resultante

de la decisión de un Organismo Internacional (Naciones Unidas) y luego transferida a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Esta misión, según Merz, busca colaborar con la paz y la estabilidad del gobierno Afgano y garantizar su seguridad y contrabalancear el poder de los grupos insurgentes.

Para Patrick Hein (2011), docente e investigador de la Universidad de Marburgo, Alemania, se justificó el despliegue militar en Afganistán por parte de Alemania como una necesidad de intervención humanitaria. A diferencia de lo ocurrido con Irak, hubo un gran apoyo del parlamento y de la población alemana a la misión ISAF desde un comienzo. Este apoyo fue debilitándose con el correr del tiempo a medida que los soldados alemanes fueron incrementando su participación en esta operación entrando en directo combate contra los Talibanes.

El crecimiento de la participación en la misión ISAF por parte de Alemania, no fue en primera instancia por simple voluntad. Alemania estuvo bajo una gran presión por parte de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte para que aumentara su participación en la operación. Querían que asumiera un mayor rol en la seguridad internacional, es por eso que en año 2006 se le concedió el liderazgo de la misión en el norte del territorio afgano. (Hein, 2011).

En el año 2009, ocurrió un hecho conocido como “El error de Kunduz”¹, que significó la muerte de 142 civiles afganos y quebró la imagen que Alemania deseaba dar como una ayuda al desarrollo bajo protección armada. Este fue un hecho aislado pero que provocó un cambio en las Fuerzas Armadas alemanas, que inició con la dimisión del jefe de la Bundeswehr. (Leymarie, 2014).

“El comandante alemán decidió atacar a los civiles con el objetivo de golpear a un gran número de líderes talibanes locales (...) El comandante dio la orden de lanzar dos bombas en una multitud. En este ataque aéreo hasta 140

¹ Luego de que un grupo de Talibanes secuestraran dos camiones cisterna alemanes en el norte de Afganistán, uno de los jefes del contingente alemán que integraba la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad solicitó a la aviación de la OTAN bombardear los camiones, lo que llevó a la muerte de 142 afganos, en su mayoría civiles. (Leymarie, 2014).

personas murieron, entre ellos no sólo los miembros de los talibanes, sino también muchos civiles.” (Hein, 2011: 147).²

Este es un hecho de suma relevancia, en primer lugar porque según Leymarie (2014), periodista y escritor en *Le Monde Diplomatique*, le generó conflictos al interior del Estado al gobierno alemán con sus ciudadanos y con diputados que tuvieron la sensación de haber sido engañados. Puede entenderse que el justificativo del gobierno alemán de participar en la guerra en Afganistán se basó en una intervención humanitaria, por lo que este hecho dejó dudas en gran parte de su población.

Las intervenciones humanitarias han sido muy útiles en casos en que se busca la protección de la población civil, aunque no siempre gozan de buena reputación. Las intervenciones realizadas tanto por instituciones globales como regionales en situaciones de crisis o conflicto, es el legado más contundente del sistema internacional. (Battaleme, 2013).

Las Naciones Unidas, a raíz de una resolución de la Asamblea General en el año 2005 y luego reafirmada por el Consejo de Seguridad en el año 2006 de manera unánime, establecieron lo que se llama Responsabilidad para Proteger (R2P). La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar medios pacíficos, diplomáticos, humanitarios y de otra índole, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas para ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes de guerra, la depuración étnica y crímenes contra la humanidad. En este contexto, la comunidad internacional está dispuesta a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, a través del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, sobre una base de caso por caso y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes, si los medios pacíficos resultan inadecuados y las autoridades nacionales sean manifiestamente incapaces de

² Traducción propia.

proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad. (Bellamy, 2008).³

Es por esto que cuando ocurren hechos como el Error de Kunduz, es lógico que ciertos actores se sientan engañados o decepcionados.

La manera en la que Alemania participa de la guerra en Afganistán y el rechazo de participar en la guerra de Irak, son un ejemplo de cambio de su política exterior orientada hacia la búsqueda de la seguridad del Estado en el nuevo escenario internacional. Esta política fue sustentada primero por una nueva guía de política de defensa, diseñada por el canciller Schröder. *“Gerhard Schröder introdujo nuevas directrices de política de defensa (DPG) (...) en este documento se indica la ambición de desarrollar la Bundeswehr en una fuerza expedicionaria con el fin de afrontar los nuevos retos de seguridad, cada vez más fuera del territorio europeo”*. (Noetzel y Schreer, 2008: 217).⁴

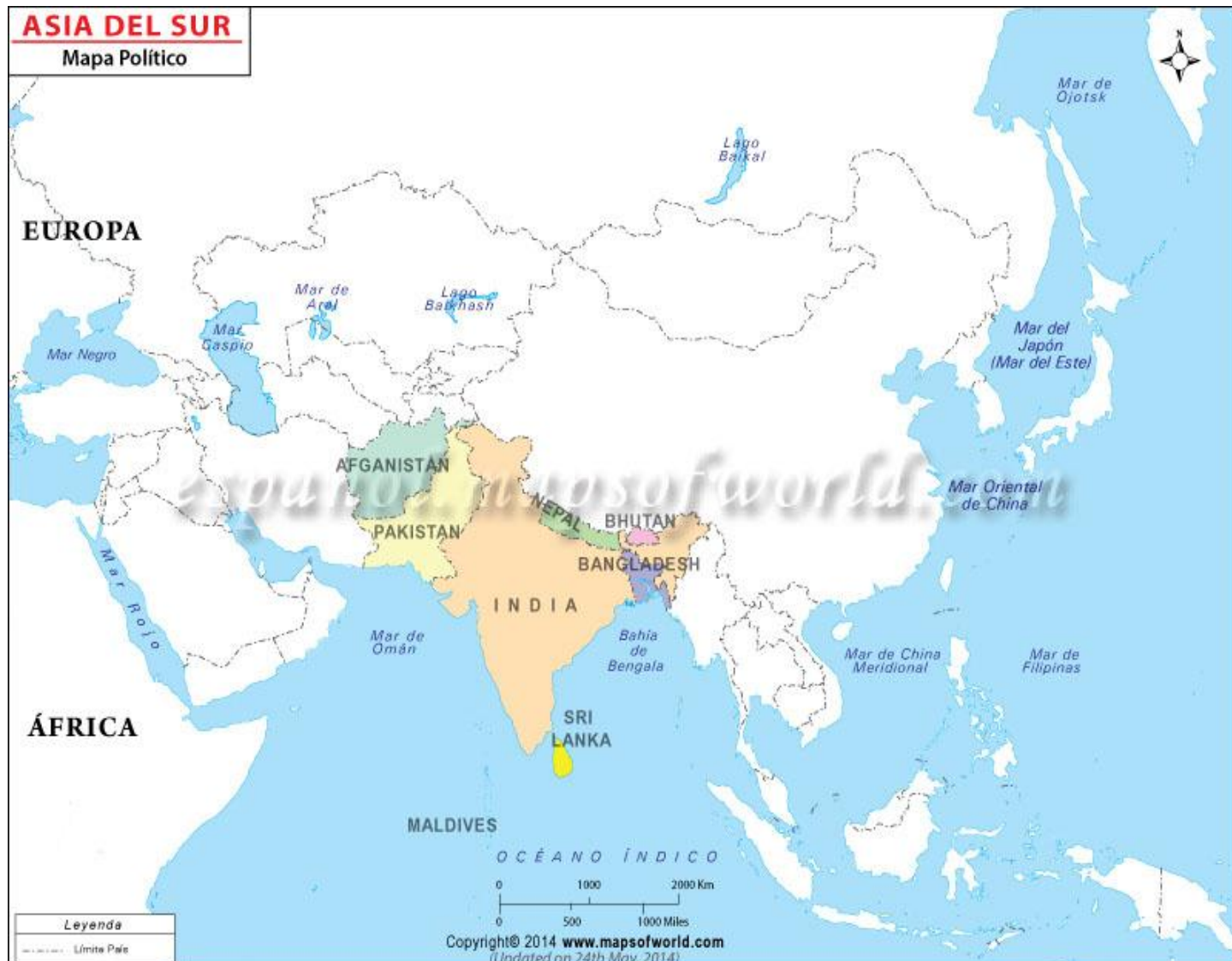
Esta guía de Defensa sirve como base para que en el año 2006, el gobierno alemán de a conocer el Libro Blanco: “The White Paper”. *“El Libro Blanco de Defensa 2006 - el primer documento estratégico desde 1994 - subrayó la ambición de reajustar defensa alemana y la política de seguridad de un entorno de seguridad internacional cambiante. Esta base de documentos sobre la opinión de que el uso de la fuerza es sólo uno entre una serie de instrumentos públicos disponibles para restaurar el orden en territorios frágiles o para reconstruir las sociedades devastadas por la guerra como Afganistán”*. (Noetzel y Schreer, 2008: 214).⁵

³ Traducción propia.

⁴ Traducción propia.

⁵ Traducción propia.

Mapa N° 1: Localización de Afganistán en el sur de Asia.



Fuente: <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/asia/mapa-de-asia-del-sur.html>

El propósito de este trabajo es obtener los títulos de Licenciado en Política y Administración Pública y de Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales.

Se fundamenta en realizar un análisis descriptivo sobre el cambio en la política exterior alemana entre los años 2001 y 2009. Principalmente se describió el rol que tuvo Alemania en la intervención militar en territorio Afgano y el rol que

tuvieron la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Las Naciones Unidas y el parlamento alemán para que esta intervención se llevase a cabo.

Este trabajo puede ser fundamental para comprender de mejor manera la posición que busca tener Alemania en el sistema internacional desde un punto de vista no económico, ya que sobre esto hay gran cantidad de trabajos escritos. Este estudio brinda un punto de vista que no está tan detallado por el mundo académico.

El objetivo general de la investigación fue describir el rol que tuvo Alemania en la intervención militar en Afganistán por medio de la misión *International Security Assistance Force* y cómo fue su postura frente a la misma entre los años 2001 y 2009.

Para poder hacerlo con mayor precisión, se establecieron dos objetivos específicos: un objetivo fue describir el creciente rol de Alemania en la política internacional entre los años 2001 y 2009. Otro de los objetivos fue analizar la composición y el rol del parlamento en el despliegue de las Fuerzas Armadas en el extranjero.

Las variables que se operativizaron en esta investigación fueron: desde la política, se estudió el “Libro Blanco” para poder analizar los fundamentos de la política de seguridad alemana y comprender los objetivos y los alcances de las Fuerzas Armadas en el extranjero. También se analizó el poder del parlamento alemán en la toma de decisiones sobre intervenciones militares en el extranjero y también se explicó cómo es el sistema de gobierno alemán para poder comprender la toma de decisiones del gobierno entre los años 2001-2009. En cuanto a lo económico se analizó el gasto militar en específico. Finalmente, desde una perspectiva militar se detalló cómo fue en aumento la participación de soldados alemanes en Afganistán producto del liderazgo de Alemania en la misión *International Security Assistance Force*.

En el presente trabajo se utilizó una hipótesis de investigación causal multivariada. La hipótesis es la siguiente:

- Alemania aumentó su gasto militar, redactó su Libro Blanco y envió mayor cantidad de tropas a Afganistán a medida que comenzó a crecer su liderazgo en la misión “International Security Assistance Force” producto del cambio de su política exterior orientada hacia el multilateralismo.

Esta investigación será de tipo cualitativa aunque también se utilizarán datos de tipo cuantitativos para poder alcanzar de mejor manera los objetivos propuestos. Se utilizaron principalmente fuentes secundarias, es decir lectura de documentos, papers y datos de internet. También se consiguió una fuente primaria, enviada directamente desde el parlamento alemán.

El trabajo se dividió en 5 capítulos. En el capítulo uno (1) se detalló el marco teórico, este se centró en el Liberalismo Institucionalista, ya que fue la teoría general de la investigación. En el capítulo dos (2) se describieron las principales funciones del parlamento Alemán y se analizó su rol en la toma de decisiones de las Fuerzas Armadas para poder comprender las medidas que se toman sobre la política exterior del país. En el capítulo tres (3) se describió la participación de Alemania en la misión International Security Assistance Force. Asimismo, en el capítulo cuatro (4) se describió la creciente participación de Alemania en la política internacional entre los años 2001 y 2009, también su relación con organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Finalmente, en las conclusiones se realizó una breve recapitulación sobre lo trabajado para poder darle un cierre a la investigación y probar o no la hipótesis planteada anteriormente.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

En el presente trabajo se utilizó el paradigma Positivista. Este paradigma es elegido dado que el investigador asume una perspectiva externa al objeto de estudio. Esta investigación es de tipo cualitativa. La teoría general que se utilizó es el Liberalismo institucionalista de las Relaciones Internacionales.

A partir del siglo XXI, Alemania comenzó a volcarse hacia el multilateralismo, a intervenir militarmente solo si estaba avalado por una organización internacional de la cual fuera miembro. (Dettke, 2009). Sin embargo no se le quitó importancia al Estado como actor principal del sistema internacional. Esto se relaciona fundamentalmente con el Liberalismo, la importancia que le da a los Estados y principalmente a las Instituciones Internacionales. Es por este motivo que se ha elegido esta teoría para comprender de mejor manera la investigación.

1.1 Liberalismo Institucionalista

Como se dijo anteriormente, la teoría general que se utilizó fue el Liberalismo institucionalista de las Relaciones Internacionales. Teniendo en cuenta la idea de Mearsheimer⁶, los liberales tienden a ser optimistas en cuanto a poder hacer un mundo más seguro y pacífico. Este optimismo sobre la política internacional, está basado en tres creencias:

- 1) Los liberales consideran al Estado como el actor más importante en la política internacional. Esto hace que altos niveles de interdependencia económica entre Estados haga más difícil que peleen entre ellos. Esto podría generar estabilidad.
- 2) Consideran que las características internas de los Estados varía considerablemente y esas diferencias tienen profundos efectos en el comportamiento de los Estados. Este punto está basado en la Teoría de la

⁶ Mearsheimer, 2001.

Paz democrática de Immanuel Kant, establece que las democracias no “guerrean” con otras democracias. Solo Estados democráticos podrán hacer un mundo sin guerras.

- 3) Creen que las instituciones internacionales mejoran las perspectivas de cooperación entre los Estados y reducen por lo tanto la probabilidad de guerras. Las instituciones son un conjunto de reglas que establecen el camino en el que los Estados deben cooperar y competir entre ellos. Los liberales creen que las instituciones pueden cambiar el comportamiento de los Estados.⁷

Este optimismo y esta búsqueda de paz que se encuentra en la teoría liberal, no significa que el liberalismo en sí esté en contra de las guerras. Para Burchill, (2001: 44) *“Los liberales están divididos sobre esta cuestión, entre los no intervencionistas que defienden la soberanía del Estado, y los que sienten que la promoción de los principios éticos puede justificar la intervención en los asuntos internos de otros estados”*.⁸

Siguiendo a este autor, podemos identificar la importancia que tiene la seguridad para el liberalismo. Sin embargo define una seguridad colectiva como el objetivo a alcanzar, pero es muy difícil dado que tiene que haber un alto grado de confianza entre los Estados, homogeneidad en los valores y coincidencia en los intereses. Si bien no es fácil alcanzar un nivel de homogeneidad cultural como este, en el último tiempo pudo ser alcanzado cierto nivel de defensa colectiva especialmente en alianzas estratégicas contra enemigos comunes (Burchill, 2001).

Estas alianzas en contra de enemigos comunes, pueden relacionarse con la idea de Keohane y Nye (1988), sobre la interdependencia militar, ya que el poder militar es aún importante en la política mundial.

“Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por

⁷ Traducción propia.

⁸ Traducción propia.

efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. A menudo estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen las fronteras internacionales) [...] Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia.” (Keohane y Nye, 1988: 22).

Para estos autores, la fuerza militar puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de una alianza con un bloque rival. (Keohane y Nye, 1988) Hoy también lo podríamos pensar no contra un bloque de Estados rival, sino contra las llamadas amenazas asimétricas.

Otro punto fundamental dentro de la teoría liberal son las instituciones. Como dice Baldwin, en su obra “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics” (1993), el sistema internacional para el liberalismo es anárquico y gracias a las instituciones y a sus efectos de cooperación interestatal es que ésta puede mitigarse.⁹

Ikenberry en su libro “After Victory” (2001: 55) le da suma importancia a las instituciones en el sistema internacional: *“La creación de instituciones es una forma de inversión debido a que las reglas e instituciones son pegajosas, al menos en cierta medida. Es probable que las instituciones de la posguerra persistan y continúen dando forma y limitando la acción de los Estados.”*¹⁰

Ikenberry (2001) incluso da motivos por los cuales las instituciones son atractivas para los Estados. Entre ellas menciona que dan forma y limitan las políticas de los Estados, establecen ciertos parámetros en la distribución de las ganancias, brindan múltiples espacios para solucionar problemas comunes, brindan soluciones a ciertos problemas particulares, brindan predictibilidad y transparencia en el ejercicio de la política exterior de los Estados, garantizan la posibilidad que todos los Estados miembros tengan oportunidad de voz, es decir que sean escuchados. Para este autor, las democracias son mejores para crear

⁹ Traducción propia.

¹⁰ Traducción propia.

instituciones creíbles. Esto se debe a que las democracias tienen altos niveles de transparencia política que los gobiernos no democráticos y a medida que se suman más gobiernos democráticos a estas instituciones, su credibilidad aumenta. La apertura y la transparencia permiten mejores oportunidades para determinar el carácter y la durabilidad de las políticas que se lleven a cabo. (Ikenberry, 2001).¹¹

Para Barnett y Finnemore, en su obra “Rules for the World” (2004), los Estados crean a las Organizaciones Internacionales para resolver problemas de información incompleta, costos de transacción y otras barreras para mejorar el bienestar de sus miembros. Estas Organizaciones desarrollan nuevas reglas y rutinas en respuesta a nuevos problemas que ellas identifican. Las Organizaciones Internacionales cambian y evolucionan todo el tiempo.¹²

Para Keohane, las Instituciones Internacionales son importantes para las acciones de los Estados, porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, pero también porque pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar. Es decir que las Instituciones tienen aspectos tanto constitutivos como regulatorios, ayudan a determinar como se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones.

Según este autor, en los sistemas internacionales relativamente no institucionalizados, las capacidades físicas de los Estados son de gran importancia, pero en los sistemas internacionales relativamente institucionalizados (como es nuestro sistema internacional actual) los Estados pueden ser capaces de ejercer influencia remitiéndose a normas diplomáticas generalizadas, a las redes financieras transnacionales legalmente institucionalizadas y a aquellas instituciones internacionales conocidas como alianzas. (Keohane, 1993).

“El liberalismo... subraya la importancia de las instituciones internacionales, construidas por los Estados, para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos”. (Keohane, 1993: 26).

¹¹ Traducción propia.

¹² Traducción propia.

David Sanders, en el libro “A new Handbook of Political Science” editado por Goodin y Klingemann, hace un resumen sobre los puntos más importantes del liberalismo. Establece que para la teoría liberal el sistema es anárquico y de autoayuda, pero que esta anarquía es fuertemente mitigada por la interdependencia, no solamente por parte de los entes estatales sino también por entes no estatales. Hace referencia a que los Estados cooperan entre sí cuando tienen intereses comunes y esta reciprocidad produce ganancias para todos. Para el liberalismo, los actores tratan de cambiar el contexto en el cual interactúan, ya que buscan reducir el “miedo hobbesiano”, aumentando las posibilidades de cooperación. Esta reducción del miedo hobbesiano no extingue la anarquía pero sí la limita, lleva a los Estados a operar de manera madura. Para esta teoría, las Instituciones Internacionales pueden facilitar la cooperación, reducir la incertidumbre, aumentar la equidad, promover información certera al alcance de todos los Estados brindando fiabilidad. (Sanders en Goodin & Klingemann, 1996).

1.2 Marco Conceptual

Amenazas:

Para Keohane R. en (Battaleme 2013), exponente del institucionalismo liberal, “[...] *las amenazas a la seguridad internacional provienen de aquellos que no se ‘atan’ a estas reglas e instituciones que aumentan la gobernabilidad internacional, o de quienes rompen las reglas establecidas en un conjunto de instituciones. De ser necesario, los actores perjudicados, someten a aquellos que no cumplen las reglas a distintos tipos de sanciones, las cuales deben ser consensuadas, por los participantes en las mismas*”. Para los liberales, la anarquía del sistema internacional no necesariamente hace que los Estados entren en competencia, sino que puede incentivarlos a cooperar.

Este concepto es fundamental para comprender todo el trabajo de investigación realizado, ya que se lo toma desde el enfoque liberal y se mencionan las amenazas de quienes están por fuera de las normas internacionales, como

pueden ser grupos terroristas en este caso, y también hace referencia a la cooperación que pueden llevar a cabo los Estados producto de la anarquía generada por estas amenazas.

Amenazas asimétricas:

Las amenazas asimétricas según Toft A. en (Battaleme 2013), son aquellas que explotan en su favor sus fortalezas frente a una debilidad relativa del oponente. Para ello utilizan tácticas vinculadas con la sorpresa. Este concepto se comenzó a utilizar luego de los atentados a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Algunos ejemplos de estas amenazas pueden ser:

- Grupos terroristas transnacionales
- Crimen organizado
- Narcotráfico
- Cibercrimen
- Ciberterrorismo

A raíz del atentado a las Torres Gemelas en el año 2001 por parte de un grupo terrorista transnacional, es que Alemania decide colaborar con los Estados Unidos y participar en la guerra contra el terrorismo en territorio afgano. Es por este motivo que resulta fundamental definir que son las amenazas asimétricas y cómo funcionan. Fue tratado principalmente en el tercer capítulo cuando se describa el rol de Alemania en la misión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Afganistán.

Instituciones Internacionales:

“Las instituciones internacionales se definen como conjuntos relativamente estables de normas constitutivas, regulativas y de procedimiento y las normas que

se refieren al sistema internacional, los actores del sistema (incluidos los estados, así como las entidades no estatales) y sus actividades.”¹³ (Duffield, 2007: 2).

Las Instituciones Internacionales son fundamentales en la mirada que tiene la teoría liberal del mundo. Este concepto será abordado en mayor medida en el cuarto capítulo.

Multilateralismo:

“Se refiere a la práctica de la coordinación de las políticas nacionales en grupos de tres o más estados”¹⁴ (Keohane en Ruggie, 1992: 565).

Alemania ha cambiado su política exterior luego de la Guerra Fría y se ha volcado hacia el multilateralismo y la participación entre distintos Organismos Internacionales, es por ello que este concepto es tan importante en esta investigación.

Responsabilidad para proteger:

Los tres pilares de la Responsabilidad para Proteger estipulados en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y formulados en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas del año 2009, titulado “Hacer efectiva la responsabilidad para proteger” son:

1. Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos;
2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad;

¹³ Traducción propia.

¹⁴ Traducción propia.

3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Como ya se lo mencionó brevemente en la introducción, la Responsabilidad para Proteger puede utilizarse para que la comunidad internacional intervenga de manera justificada en el territorio de Estados soberanos.

CAPÍTULO 2: PARLAMENTO ALEMÁN

2.1 ¿Qué es el Parlamentarismo?

“El parlamentarismo es un régimen en el que el gobierno, con el fin de asumir y mantener el poder, debe gozar de la confianza de la legislatura. Dado que estos son sistemas en los que las decisiones se toman de acuerdo con la regla de la mayoría, se deduce que ningún gobierno que no cuenta con el apoyo de una mayoría existirá bajo el parlamentarismo.”¹⁵ (Cheibub, 2007: 11).

Pasquino analiza específicamente el parlamentarismo alemán. El Canciller es elegido por el Bundestag por mayoría absoluta. Cada partido anuncia quien será su candidato a ocupar el cargo de Canciller durante las elecciones, así los electores podrán votar a cada partido sabiendo a quien propondrán para el cargo una vez que obtengan la mayoría de los votos. El Canciller es elegido con un voto de confianza específico por el Bundestag, y puede removerlo con un voto de desconfianza constructivo. (Pasquino, 2004).

En lo relacionado a la sustitución del Canciller alemán, se ofrece una solución muy original y parlamentaria según Gianfranco Pasquino (2004). Los alemanes quisieron evitar dos grandes inconvenientes luego de su experiencia en la República de Weimar, la inestabilidad de los gobiernos y las frecuentes disoluciones del parlamento. Las fragmentaciones dentro del parlamento fueron resueltas con una cláusula del 5% a la cual los partidos deberán alcanzar para poder tener representación en el Bundestag. En cuanto a la inestabilidad de los gobiernos, el Canciller puede ser destituido luego de dos votaciones del parlamento, una primera votación en la que se expresa el voto de desconfianza y luego una segunda votación luego de 48 horas de diferencia, en la que con mayoría absoluta, el Bundestag elige un nuevo Canciller y de esta manera evitar la inestabilidad del gobierno y el vacío de poder.

¹⁵ Traducción propia.

2.2 Función del Bundestag

El Parlamento de la República Federal de Alemania, al que se lo denomina como Bundestag, se ubica en la ciudad de Berlín y consta de 630 miembros actualmente. El presidente del parlamento tiene el segundo cargo más alto del Estado después del Canciller.

El artículo 38 de la Ley Fundamental de Alemania, establece que los diputados del Bundestag serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto.

El Bundestag tiene cuatro funciones principales:

- El proceso legislativo y control sobre el gobierno;
- Decisión sobre el presupuesto federal;
- Elección del Canciller;
- Decisión sobre los despliegues de la Bundeswehr fuera de Alemania.¹⁶

La declaración de que el territorio federal es objeto de una agresión armada o que una agresión tal es inminente, la hará el Bundestag con la aprobación del Bundesrat. Dicha declaración se hará a petición del Gobierno Federal y requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y, como mínimo, la mayoría de los miembros del Bundestag. Esto se encuentra presente en el artículo 115 inciso “a” de la Ley Fundamental. Para poder desplegar las Fuerzas Armadas fuera del territorio alemán, también es necesaria la aprobación del Bundestag.

Ya que se mencionó previamente, cabe destacar qué es también el Bundesrat, aunque no sea del todo competente con esta investigación. Siguiendo el artículo 51 de la Ley Fundamental, el Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos. Cada Land tiene,

¹⁶ Información extraída de: www.bundestag.de

por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis. Cada Land podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Land pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes.

El Bundesrat tiene tareas legislativas en temas que les competen a los Länder, (en singular se los denomina Land) que son los Estados al interior de la República Federal Alemana. Se podría decir que el Bundesrat tendría una función bastante similar a la que cumple la Cámara de Senadores de la República Argentina.

2.3 Votación para participar en la misión ISAF

El Canciller Schröder consideraba que tenía que ofrecer más que un apoyo simbólico o financiero, es por eso que el gobierno de coalición conformado por el Partido de la Social Democracia y el Partido Verde, tenía que probar que el país era capaz de además, contribuir militarmente en la larga lucha contra el terrorismo internacional. (Dettke, 2009)¹⁷. Es por este motivo, que el Gobierno Federal promovió el deseo de participar en la misión ISAF, pero para eso necesitaba la aprobación del Bundestag para la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior.

El 22 de diciembre del 2001, el Bundestag votó a favor de la participación de Alemania en esta misión. Fueron 581 votantes, de los cuales 538 votaron por el “Sí”, 35 votaron por el “No” y hubo 8 parlamentarios que se abstuvieron de votar. (www.bundestag.de)

Cabe destacar que en la votación, del Partido de la Social Democracia hubo 1 voto negativo y 2 abstenciones. Mientras que por el lado del Partido Verde hubo 4 abstenciones y ningún voto negativo.

¹⁷ Traducción propia.

Muchos miembros tanto del Partido Verde y de la Social Democracia expresaron su descontento con el uso de la fuerza en la lucha contra el terrorismo en general y en particular con el uso de las fuerzas armadas de Alemania. El canciller temía que si su liderazgo de la coalición mostraba algunas fisuras, Alemania podía perder capacidad internacional para actuar. Es por eso que Schröder veía la necesidad de convencer a los ciudadanos alemanes, que el uso de la fuerza militar como último recurso, era necesario. (Dettke, 2009)¹⁸.

Debido a que el mandato de la operación ISAF deja lugar a la interpretación, gran parte de su aplicación depende de la interpretación que los países tienen unos de otros. Es por eso que Alemania aumentó gradualmente su participación desde que el parlamento autorizó el despliegue de tropas en Afganistán. (Merz, 2007)¹⁹.

Se puede entender que esta misma lectura tenía el entonces Canciller alemán, ya que a pesar de que al interior del país había una buena parte de civiles, políticos o el mismo Presidente Johannes Rau, se mostraban reacios a la participación militar de Alemania, decidió participar activamente desde el comienzo para reposicionar al país en el sistema internacional.

Sin embargo, muchos miembros del partido verde mostraron su descontento con el uso de la fuerza en la guerra de Afganistán, ya que preferían mostrarse más como una potencia pacífica que ayudar en una guerra. (Dettke, 2009). De todas maneras, por lo visto en la votación, se consiguieron los votos necesarios para participar y una gran cantidad de representantes de este partido acompañaron la decisión.

“A pesar de la dificultad que tuvo el gobierno alemán en el logro de una política afirmativa hacia la participación de soldados alemanes en la guerra durante el conflicto de Afganistán, este conflicto no causó en su momento la polarización dentro de los partidos, dentro de la población y los medios de comunicación que traería la tercera guerra en Irak.” (Quiroga Riviere, 2011: 159).

¹⁸ Traducción propia.

¹⁹ Traducción propia.

Lo relacionado a la guerra de Irak y la posición del gobierno alemán se ha desarrollado en el capítulo 4.

En Alemania, se comenzó a ver de manera positiva la participación en la coalición internacional en la lucha contra el terrorismo, pero se trazó una línea muy importante entre la legítima lucha contra el terrorismo y los actos de guerra contra cualquier país. (Dettke, 2009).²⁰

Por eso es entendible que, luego del error de Kunduz, que ya se ha explicado brevemente en la introducción y desarrollado con mayor precisión en el siguiente capítulo, tanto miembros del parlamento como parte de la población se hayan visto decepcionados ya que, como explica Quiroga Riviere, la intervención de Alemania en territorio afgano se había presentado como una ayuda a la reconstrucción del país. (Quiroga Riviere, 2011).

²⁰ Traducción propia.

Mapa N° 2: Mapa político alemán y países con los que limita.



Fuente: <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/europa/alemania>

CAPÍTULO 3: ROL DE ALEMANIA EN

LA MISIÓN ISAF

3.1 El origen de la misión

Luego de los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington en el año 2001, el gobierno alemán expresó su solidaridad ilimitada con Estados Unidos. (Quiroga Riviere, 2011).

El entonces canciller alemán, Gerhard Schröder, en su discurso ante el parlamento un día después de los atentados, entre otras cosas decía lo siguiente:

“El ataque terrorista de ayer nos ha llevado de nuevo en la mente: la seguridad no es divisible en nuestro mundo. Ella sólo puede alcanzarse si estamos aún más cerca de nuestros valores y cooperamos en su aplicación (...) Estoy convencido que juntos superaremos este desafío criminal. La libertad y la democracia, los valores de la convivencia pacífica de los pueblos y las naciones pasarán esta prueba.”²¹

El 12 de septiembre de 2001, un día después del atentado, se aprobó el apoyo a la Coalición Internacional contra el Terror. El 7 de octubre del mismo año, Estados Unidos inicia la guerra contra los talibanes en Afganistán.

El 20 de diciembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió una resolución, la número 1386, actuando a efectos de conformidad con capítulo VII de la Carta de la ONU. Resumidamente establece lo siguiente:

- 1) Autoriza el establecimiento de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (más adelante conocida como la misión ISAF), que apoye a la Autoridad Provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes;

²¹ Extraído de: www.documentarchiv.de

- 2) Exhorta a los Estados Miembros a que aporten personal, equipo y otros recursos a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad;
- 3) Autoriza a los Estados Miembros que participen en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir su mandato;
- 4) Exhorta a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad a que trabaje en estrecha consulta con la Autoridad Provisional afgana y con el Representante Especial del Secretario General en el cumplimiento del mandato de la Fuerza;
- 5) Exhorta a todos los afganos a que cooperen con la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad y con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales pertinentes.²²

La misión *“ISAF se supone que es ‘ayudar’ y brindar ‘apoyo’ a las autoridades afganas para mantener la seguridad”*. (Merz, 2007: 6).

En agosto de 2003, el mandato de la misión ISAF pasó de las Naciones Unidas a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. (Hein, 2011).²³

3.2 Participación de Alemania en la misión

Alemania formó parte de la coalición internacional contra el terrorismo, pero trazó una línea entre la lucha legítima contra el terrorismo y los actos de guerra contra otros países. El entonces Ministro de Relaciones exteriores del Canciller Schröder, Joshka Fischer, pensó que la decisión de no participar en la guerra de Afganistán contra los talibanes podría hacerle perder cualquier tipo de influencia en la conformación de políticas multilaterales. Alemania contribuyó en el inicio de la guerra en Afganistán con el siguiente paquete:

²² [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20(2001)).

²³ Traducción propia.

- 800 soldados de defensa contra armas atómicas, biológicas y nucleares;
- Una unidad médica con 250 soldados de la Bundeswehr;
- 100 de las fuerzas especiales de una unidad de lucha contra el terrorismo de élite de la Bundeswehr para ser desplegados en Afganistán;
- Fuerzas de transporte aéreo con 500 soldados alemanes;
- Unos 1.800 soldados de la marina y de la fuerza aérea;
- 450 fuerzas de soporte logístico.

Schröder no quiso solamente demostrar su solidaridad ilimitada en palabras, sino en hechos, pero exigió ser informado y consultado en las medidas que se lleven a cabo. (Dettke, 2009).²⁴

Fischer ha afirmado en repetidas ocasiones que las amenazas a la seguridad nacional de Alemania justifican la intervención militar y menciona dos cuestiones centrales, la seguridad de Alemania y el futuro de Afganistán. El gobierno alemán veía esta intervención como una intervención humanitaria que beneficiaría a la población afgana. La decisión de enviar las tropas fue de la coalición de gobierno liderada por el partido Social Demócrata y el partido Verde, suponiendo que la misión ISAF sería una misión de estabilización luego de la derrota militar de los talibanes. Las tropas alemanas operaron de manera bastante tranquila en el Norte de Afganistán. (Hein, 2011).²⁵

Las operaciones de la Bundeswehr fueron en un comienzo limitadas a las funciones defensivas o de apoyo en el contexto de las operaciones militares multilaterales. La opinión consensuada en Alemania fue que sus fuerzas armadas serían utilizadas en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por organismos internacionales predominantemente como apoyo de los programas de reconstrucción civil. (Noetzel y Schreer, 2008).²⁶

²⁴ Traducción propia.

²⁵ Traducción propia.

²⁶ Traducción propia.

El pensamiento detrás de la misión refleja el fuerte deseo de Alemania de jugar un rol como un miembro responsable y confiable como socio internacional. Berlín considera su participación en el norte de Afganistán como un compromiso para la paz y estabilidad global. Además, la misión ISAF era definida como una misión defensiva y de contención. Las fuerzas alemanas debían ayudar al gobierno afgano, enseñándole el funcionamiento de nuevas instituciones e intermediar entre las autoridades centrales y las estructuras de poder locales, ayudando a la reconstrucción y el desarrollo. De todas maneras, las instituciones afganas no lograron progresos considerables en el desarrollo de la legitimidad o de ejercer el control sobre el país. (Merz, 2007).²⁷

El problema es que los Estados, estaban acostumbrados a enfrentarse entre ellos, no estaban preparados para combatir a estas amenazas asimétricas (concepto que se explicó en el marco teórico), en este caso al terrorismo.

“Los terroristas utilizan una estrategia de guerra asimétrica diseñada para el largo plazo... ellos no esperan el éxito en el corto plazo y hacen hincapié en la motivación contando con un compromiso personal por parte de sus combatientes...” (Dettke, 2009: 122).²⁸

Los países miembros de la OTAN, se mostraban reacios a aceptar la postura del gobierno alemán de abstenerse al uso de la fuerza. Para Berlín, la guerra en Afganistán no se podía ganar militarmente, sino que debía ser ganada con medidas civiles. De todas maneras, para los demás países miembros, el hecho de que Alemania tenga esa postura en un comienzo no lo hace excusarse de su obligación de participar en combates regulares contra los insurgentes. (Noetzel y Schreer, 2008).²⁹

Desde mediados de 2006, ya con la Canciller Angela Merkel en el Poder Ejecutivo, quien sería elegida en el año 2005, Alemania asumió la responsabilidad

²⁷ Traducción propia.

²⁸ Traducción propia.

²⁹ Traducción propia.

para las operaciones militares en el norte de Afganistán, haciendo base en la región de Kunduz.

Mapa N°3: Región de Kunduz, base de las Fuerzas Armadas Alemanas.



Fuente: <http://www.albawabaeg.com/54325>

En febrero de 2007, el gobierno alemán decide expandir su presencia militar en Afganistán ante el pedido específico de la OTAN y sus reiterados llamados a apoyar la campaña de contra insurgencia. Es por eso, que seis aviones de combate denominados *Tornado aircraft* fueron ubicados en la ciudad *Mazar i Sharif* al norte de Afganistán para colaborar en operaciones de vigilancia. (Merz, 2007).³⁰

A pesar de o debido a las reglas de compromisos muy restrictivas y defensivas, los soldados alemanes se han vuelto cada vez más involucrados en las operaciones de combate directo que implican no sólo talibanes sino también a civiles. La intervención alemana se ha deslizado en una misión que incluye las

³⁰ Traducción propia.

operaciones de contrainsurgencia (Hein, 2011) ³¹, derivando por ejemplo en el ataque conocido como “Error de Kunduz”.

Este ataque aéreo al cual ya se ha hecho una breve referencia en la introducción, sacudió la auto comprensión que tenían los alemanes sobre su presencia en Afganistán. Las reglas de enfrentamiento de la OTAN sólo permiten el envío de F-15 aviones, si los grupos alemanes están en peligro, y este no era el caso. El comandante alemán dio la orden de dejar caer dos bombas en una multitud que estaba alrededor de los camiones, con el objetivo de atacar a una gran cantidad de líderes Talibanes. Murieron alrededor de 140 personas, de las cuales mayoría eran hombres y niños que se habían acercado a los camiones por curiosidad. Los mandos altos de los Talibanes ya habían abandonado la zona cuando las bombas impactaron y solo unos pocos recibieron el impacto. (Hein, 2011).

El comandante alemán, decidió por su propia cuenta el lanzamiento, sin consultar con sus superiores de la fuerza de operaciones aérea estadounidense en Kuwait. (Hein, 2011).

Este hecho quebró la imagen que Alemania deseaba dar. Para aplacar a la sociedad alemana y a los diputados que sentían haber sido engañados, ya que esta misión se presentaba como una intervención de ayuda humanitaria, se lanzó una investigación parlamentaria. En el año 2010, el gobierno alemán decidió de manera voluntaria dar una “compensación” de 5.000 euros a las familias de las víctimas. Además le generó un descalabro al gobierno de Merkel ni bien iniciaba su segundo mandato, ya que provocó la dimisión del jefe del Estado Mayor de la Bundeswehr y del titular de Defensa, Franz – Josef Jung. (Leymarie, 2014).

A partir del año 2001, Alemania fue aumentando el número de soldados enviados a territorio afgano. El año en el que más aumentó su cantidad fue en el año 2008, con su liderazgo ya consolidado en la misión ISAF al norte del país.

³¹ Traducción propia.

Tabla N° 1: Despliegue de soldados en territorio Afgano.

Año	Número de Soldados
2001	1.200
2002	2.400
2003	2.650
2004	2.650
2005	3.000
2006	3.000
2007	3.000
2008	4.500
2009	4.500

Fuente: Brück, J de Groot y Schneider (2011).

3.3 Libro Blanco

En el año 2006, la Canciller Angela Merkel publica el Libro Blanco, que se divide en dos partes. La primera es sobre política de seguridad alemana y la segunda sobre el futuro de las Fuerzas Armadas como instrumento de política de seguridad.

Fue escrito con el fin de definir las amenazas a la seguridad. El resultado fue un catálogo de amenazas bastante extenso, incluyendo: terrorismo, armas de

destrucción masiva, crimen organizado, Estados fallidos, conflictos regionales, extremismo religioso, violaciones a los Derechos Humanos, etc. (Schröer, 2014).³²

El Libro Blanco, presenta a las Fuerzas Armadas alemanas como capaces de actuar a nivel global. Como los otros miembros de la OTAN, Alemania cargó sobre sus hombros parte de la responsabilidad de la paz internacional, con medios militares. Merkel, en su introducción al libro, resaltó *“el importante papel desempeñado por las fuerzas armadas para asegurar la posición internacional del país y ensalza sus logros en los últimos años como ‘notable a pesar de las condiciones difíciles’”*. (Martinsen, 2010: 173).³³

Para Noetzel y Schreer, la fuerza militar se ha convertido en una parte integral de la política exterior de Alemania en búsqueda de intereses nacionales. Además, la Bundeswehr, ha puesto en marcha un ambicioso programa para transformarse en una fuerza expedicionaria para implementaciones más allá de territorio europeo gracias a la publicación de esta nueva guía de política exterior. (Noetzel y Schreer, 2008).³⁴

En la introducción del Libro Blanco encontramos lo siguiente: *“La globalización está abriendo nuevas oportunidades para Alemania. Al mismo tiempo, el entorno de seguridad que ha cambiado radicalmente y está produciendo nuevos riesgos y amenazas que no sólo tienen un efecto desestabilizador en los alrededores inmediatos de Alemania, sino también impactan en la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto. Para superar estos desafíos se necesita una amplia gama de instrumentos de política exterior, de seguridad, defensa y desarrollo para identificar, prevenir y resolver los conflictos en sus primeras etapas. La Bundeswehr es capaz de hacer una contribución importante aquí gracias a su amplio espectro de capacidades.”*³⁵

³² Traducción propia.

³³ Traducción propia.

³⁴ Traducción propia.

³⁵ Traducción propia.

En este párrafo, podemos ver que se hace referencia de manera indirecta a lo explicado en el marco conceptual cuando se hacía referencia a las amenazas asimétricas que surgieron en el mundo moderno. Como bien dice el General británico Rupert Smith, ya no se combate Estado contra Estado, ahora combaten los Estados contra personas. Para el General, hay que utilizar la fuerza militar para crear una condición en la que podría tener lugar la actividad humanitaria, y la negociación o una administración internacional que pueda conducir a los resultados políticos deseados. (Smith, 2008).³⁶

El gobierno alemán detecta este cambio que se produce en el sistema internacional y en base a ello, justifica una nueva función para sus Fuerzas Armadas, ya no utilizándolas para defender el territorio, sino para ir más allá de él y para combatir activamente estas amenazas como puede ser en este caso los Talibanes en Afganistán. Pero nunca desviándose de su mirada hacia la comunidad internacional, ya que en ese mismo párrafo se hace referencia a que no es solo una amenaza a la seguridad de Alemania, sino para toda la comunidad.

El objetivo en estos casos, como expresa Smith, es demostrarle a las personas cuan malos son los insurgentes y cuan buenos son ellos (en este caso Alemania). Un gran problema de estas guerras es que se prolongan mucho en el tiempo, ya que los terroristas combaten únicamente cuando el tiempo es el indicado para ellos, además, al ser una lucha contra personas, no se puede tomar el Estado y su territorio. (Smith, 2008).³⁷

En el capítulo 3 del Libro Blanco, se caracteriza a la Bundeswehr como una parte integral de la prestación de la seguridad nacional y como instrumento de una política de seguridad y defensa integral y proactiva. Se le asignan 5 funciones principales:

- Garantiza la capacidad de acción en el ámbito de la política exterior;
- Contribuye a la estabilidad europea y mundial;

³⁶ Traducción propia.

³⁷ Traducción propia.

- Mantiene la seguridad nacional y la defensa;
- Proporciona ayuda en la defensa de nuestros aliados,
- Fomenta la cooperación y la integración multinacional.

Con estos delineamientos se puede notar el énfasis que se le pone al multilateralismo y a la cooperación con los aliados como lo es la OTAN. No es casualidad que la redacción de este Libro sobre la política exterior sea en el mismo año en el que Alemania asume el liderazgo de la misión ISAF en el norte de Afganistán y haya aumentado su gasto en defensa nuevamente a partir del año 2007.

Gráfico N° 1: Gasto en Defensa de Alemania.



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de <https://www.sipri.org/databases/milex>

CAPÍTULO 4: CRECIENTE ROL DE

ALEMANIA EN LA POLÍTICA

INTERNACIONAL

4.1 Su enfoque Multilateral

Para Ménudier en su obra “Berlín defiende sus intereses” (2014), Alemania ha regresado en a partir del año 2001 de manera notable a la escena internacional, ya que pudo lograr liberarse en gran medida de las culpas de su pasado en la Segunda Guerra Mundial. Esto le permitió pensar el mundo por sí misma, mientras busca un nuevo lugar en el orden global y siempre con un anclaje en el Oeste. Para este autor su política exterior evolucionó con prudencia y guiada por el multilateralismo. Alemania comenzó a partir del año 1998 con el gobierno del canciller Gerhard Schröder a tener un enfoque multilateral y a intervenir militarmente sólo si lo veía necesario y requerido por un Organismo Internacional en el cuál fuera partícipe. (Ménudier, 2014).

De esta manera, Quiroga Riviere comparte esta visión del cambio en la Política Exterior alemana *“su política exterior se caracterizó por una necesidad estructural del multilateralismo”*. (Quiroga Riviere, 2011: 145). Para esta autora, la participación de Alemania en la OTAN es un pilar muy importante en su política de seguridad. El objetivo de la política de militarización alemana es tener una mayor influencia y un derecho de participación dentro del círculo de las grandes potencias. Su objetivo ambicioso es lograr tener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

“La política exterior y de seguridad alemana ha cambiado significativamente desde el final de la Guerra Fría y la reunificación alemana. Antes 1989/1990, restringir el uso de la fuerza militar en el exterior era una de las características

definitorias de la formulación de políticas de la República Federal. Ahora el ejército alemán participa en diversas misiones militares multilaterales en todo el mundo". (Mader y Pöttschke, 2014: 59).³⁸

Otros autores como Noetzel y Schreer comparten con Mader y Pöttschke sobre el rol de Alemania a partir del fin de la Guerra Fría. Considerando que el poder militar en la política exterior de Alemania y en su política de seguridad ha experimentado una transición notable. También observan que Alemania está en la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (Noetzel y Schreer, 2008).³⁹

Se puede observar que para el Estado alemán, comienza a ser fundamental participar de manera activa en las instituciones internacionales ya que éstas contribuyen de manera positiva en la seguridad internacional. La búsqueda de soluciones de manera unilateral ante las amenazas asimétricas termina siendo inútil.

Las coaliciones son producto de eventos específicos, en que los aliados se unen porque comparten un objetivo. Entran en estos arreglos por distintas razones: necesitan más fuerzas o más espacio, quieren tener legitimidad, buscan diversificar el riesgo y todos quieren un asiento en esa mesa. Generalmente están lideradas por uno o dos miembros poderosos. (Smith, 2008).⁴⁰

Para Alemania era una oportunidad que no podía desaprovechar si buscaba tener, como se mencionó previamente, un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Para eso debía participar y hacerlo enviando a las Fuerzas Armadas a Afganistán para poder lograr la estabilidad que la OTAN buscaba en ese territorio. Si bien en un comienzo participó simplemente entrenando a las fuerzas policiales afganas o ayudando a consolidar sus instituciones, con el tiempo debió enfrentarse a los Talibanes en combate para así poder asumir el liderazgo de la

³⁸ Traducción propia.

³⁹ Traducción propia.

⁴⁰ Traducción propia.

misión en el Norte del país y ser una de las dos naciones que lideraran la coalición.

4.2 Misiones de Paz y despliegues militares

Tabla N° 2: Participación de la Bundeswehr en Misiones de Paz.

Misiones de OTAN	Misiones de Unión Europea	Misiones de Naciones Unidas	Lucha contra el Terrorismo Internacional	Misiones de la Unión Africana
KFOR: Fuerza de Kosovo	EUFOR: Fuerza de la Unión Europea, Bosnia y Herzegovina	UNMIS: Misión de Naciones Unidas en Sudán	Esfuerzo Activo: Operación de la OTAN en la región Mediterránea	AMIS: Misión de la Unión Africana en Sudán
ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad	EUFOR RD Congo: Fuerza de la Unión Europea, República Democrática del Congo	UNMEE: Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea	Operación de Libertad Duradera: Djibouti, Cuerno de África	
		UNOMIG: Misión de observación de Naciones Unidas en Georgia		
		UNAMA: Misión de asistencia de Naciones Unidas en Afganistán		
		UNIFIL: Fuerza provisional de Naciones Unidas para el Líbano		

Fuente: Dettke (2009: 110).

“La mayoría de las operaciones militares de la Bundeswehr son misiones de paz y estabilidad. Su operación más larga fue en Afganistán”. (Dettke, 2009: 111)⁴¹.

Esto demuestra lo importante que fue la misión ISAF para el reposicionamiento de Alemania a nivel mundial, ya que si bien participó en diversas misiones de paz como se puede observar en la tabla N° 2 como muestra de su nuevo enfoque hacia el multilateralismo, en esta misión además de tener una larga intervención en el tiempo, también es la misión a la que más cantidad de soldados aportó como se pudo observar en la tabla N° 1.

4.3 La negativa a la guerra de Irak

Como se mencionó en la introducción de esta investigación, en el año 2003 Alemania rechaza la intervención en Irak propuesta por el gobierno de los Estados Unidos. El Canciller alemán Gerhard Schröder, a diferencia de la intervención en Afganistán, no apoyaba esta iniciativa.

“En Irak en 2003 la fuerza militar se utilizó inicialmente para lograr un objetivo operativo: la destrucción de las fuerzas iraquíes y de la eliminación de Saddam Hussein y su aparato del Partido Baas. Después, la coalición debió lidiar con la insurgencia que siguió.” (Smith, 2008: 273).⁴²

En ese entonces, los alemanes no veían ningún tipo de conexión entre el atentado a las Torres Gemelas del 2001 y el régimen de Saddam Hussein. En un discurso de campaña el 5 de agosto en Hanover, Schroeder informó al público de la decisión de su partido de no participar en ninguna circunstancia, en una guerra para desarmar a Irak o para derrocar el régimen de Saddam Hussein. Incluso si

⁴¹ Traducción propia.

⁴² Traducción propia.

así lo quisiera Schröder, necesitaría de la autorización del parlamento, algo que no era nada fácil en ese entonces. (Fürtig, 2007).⁴³

Convencidos de que el uso de la fuerza contra Irak, sin clara evidencia de una conexión terrorista haría aun más difícil la victoria de la lucha contra el terrorismo internacional, Schröder y Fischer llegaron a la conclusión de que la única manera de preservar su credibilidad como líderes políticos era decir "no". (Dettke, 2009).⁴⁴

Cabe destacar que era un momento de campaña electoral, por lo que la opinión pública era muy importante y cualquier paso en falso podía condenar al canciller y frustrar su intento a una reelección.

En Irak Alemania no tenía ningún interés político, económico o estratégico, la retórica de la guerra preventiva norteamericana y la identificación del "eje del mal" fueron vistos como una declaración directa de guerra, dado el hecho de que las llamadas pruebas contra Irak y Saddam Hussein eran débiles y que la iniciativa de los Estados Unidos fue una muestra del unilateralismo, que viola el derecho internacional. (Horea, 2013).⁴⁵

Schröder no solamente necesitaba el apoyo de las Naciones Unidas para legitimar el uso de la fuerza en Irak, también necesitaba una causa moral convincente para conseguir el apoyo del pueblo alemán. Eventos en Medio Oriente y nuevas tensiones con Irak podrían fácilmente derramarse sobre la campaña electoral y los partidos en el poder no se verían beneficiados. El apoyo militar a la intervención sería muy problemático e incluso desastroso para el partido, además no se podía excluir al otro partido miembro de la coalición, el Partido Verde. (Dettke, 2009).⁴⁶

Teniendo en cuenta que el Partido Verde apoyó al partido del Canciller, al Partido de la Socialdemócrata, sobre la intervención en Afganistán para no romper

⁴³ Traducción propia.

⁴⁴ Traducción propia.

⁴⁵ Traducción propia.

⁴⁶ Traducción propia.

la coalición pero mostrando su discrepancia públicamente, el hecho de querer participar al mismo tiempo en otra guerra en Medio Oriente podría haber sido el quiebre de la coalición y traído graves problemas institucionales al interior de Alemania.

El multilateralismo alemán puede verse claramente, ya que cumple con sus obligaciones internacionales dentro del marco de la OTAN y de las Naciones Unidas, como se observó principalmente en la misión ISAF pero también en los otros despliegues militares observados en la Tabla N° 2, pero también se interpreta su idea institucionalista en la negativa de participar en la guerra de Irak. No se puede analizar únicamente según las veces que acompañó a las medidas tomadas en los Organismos Internacionales, sino también hay que considerar que no actuó de manera unilateral en otros conflictos internacionales. En casos como este decidió abstenerse al uso de la fuerza y se inclinó por la búsqueda de una solución pacífica.

Lo que hizo Alemania al abstenerse de intervenir en Irak, fue haber mostrado un sentimiento mayoritario dentro de la población alemana y proyectándose como un poder pacifista, en medio de los otros actores internacionales. (Quiroga Riviere, 2011).

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación se expuso el cambio de política exterior de Alemania con los Cancilleres Schröder y Merkel a partir del año 2001, orientada hacia el institucionalismo. Para poder describir de la mejor manera este cambio, se focalizó en un caso en particular, la misión ISAF en Afganistán luego de los atentados a las torres gemelas en el año 2001. Esta misión fue una operación creada por el Consejo de Seguridad de la ONU y a partir del año 2003 llevada a cabo por la OTAN. El objetivo principal era acabar con los talibanes y restablecer la institucionalidad dentro del país.

Se conformó una coalición internacional en contra del terror, en la cual Alemania decidió participar desde el primer día. El entonces Canciller alemán Schröder consideró que el atentado contra las Torres Gemelas, era un ataque en contra de todos los pueblos civilizados y se debía responder a esos ataques. A partir de ese momento, Alemania comienza a tener mayor participación militar en misiones tanto de Naciones Unidas como de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, siempre apoyándose en las decisiones multilaterales como forma de legitimación. Si había algo que Alemania no quería hacer era actuar de manera unilateral en actos de guerra, que puedan ser asociados a la imagen imperialista dejada luego de la Segunda Guerra Mundial.

Luego del desarrollo de los capítulos del presente trabajo, se llega a la conclusión de que este cambio, si bien fue impulsado por el Poder Ejecutivo, no podría haberse llevado a cabo sin el apoyo del Poder Legislativo.

El rol del parlamento es tan importante en el desarrollo de la política exterior como el del Canciller o el del Ministro de Defensa, ya que este es quien decide en última instancia sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas fuera del territorio alemán. Como pudo observarse, en el caso de la misión ISAF, el Bundestag votó sobre la participación del país en esta operación y se decidió por el Sí. Si el parlamento alemán hubiese votado por la negativa, Alemania no hubiese podido

desplegar sus Fuerzas Armadas en el territorio por más que los miembros de la OTAN se lo hayan exigido, por ende no hubiesen tenido participación alguna. Esa hubiese sido una medida aislacionista, es decir, una medida completamente opuesta al multilateralismo que buscaba alcanzar el gobierno.

La importancia que tiene el Bundestag es preponderante dentro de la lógica del parlamentarismo. El Canciller debe tener sumo cuidado sobre los asuntos de política exterior si no están legitimados mayoritariamente por el parlamento, ya que como se explicó en el capítulo 2, éste tiene la potestad de destituir al Canciller y llevar a cabo una elección inmediata para que otro ciudadano disponga del cargo.

Se pudo llegar a esta conclusión gracias a que se cumplió con el objetivo de analizar la composición del parlamento en el momento de la votación y su rol en el despliegue de las Fuerzas Armadas. Si no se hubiese estudiado la forma de gobierno alemán y el parlamento en específico, nunca se hubiese podido comprender los mecanismos de poder en el interior del gobierno alemán y el rol fundamental que posee el parlamento en la toma de decisiones sobre la política exterior.

El multilateralismo es un componente clave de la identidad de Alemania y solo hay unos cuantos términos en el debate de la política exterior que tienen una connotación positiva similar. (Schröer, 2014).⁴⁷

Para el gobierno alemán, los graves problemas que se plantean en Medio Oriente como Afganistán o Irak, deben resolverse bajo el marco de las Organizaciones Internacionales de las cuales Alemania es un importante contribuyente financiero. Su propuesta apunta a reemplazar el uso de la fuerza, en búsqueda de soluciones multilaterales. (Ménudier, 2014).

Además, podemos ver esta estrategia como una respuesta a sus propios intereses nacionales como lo es conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si Alemania actuara de manera unilateral

⁴⁷ Traducción propia.

ante cualquier conflicto dentro del sistema internacional, no tendría suficiente legitimidad para poder reclamar ese lugar dentro de esta institución internacional. En cambio, si consigue ser un miembro confiable y con suficientes capacidades materiales como para participar activamente de la agenda que establezca el Consejo de Seguridad e incluso poder establecer ciertos puntos de esa misma agenda, estaría cada vez más cerca de conseguir su objetivo.

Si bien hasta el momento la política exterior alemana utiliza más los medios políticos y económicos que los militares, como bien dice Quiroga Riviere (2011), esto es a causa de que su política exterior no es global, sino más regional.

Con el correr del tiempo, los demás miembros de la OTAN comenzaron a presionar a Alemania para que participe de manera activa en la misión ISAF, es decir que si bien el gobierno alemán enviaba cierta cantidad de tropas, equipamiento médico e incluso financiamiento, creían que era necesario que participe en combates directos contra los Talibanes. En el año 2006, Alemania asume el liderazgo de la misión en el norte de Afganistán, en la región de Kunduz, una vez asumido este rol, incrementa el número de soldados desplegados, como también de aviones en el territorio.

Para ello, fue necesaria la redacción de un Libro Blanco que exprese los delineamientos de la política exterior alemana y de las funciones que pasaría a tener la Bundeswehr en el extranjero. En el mismo año en que Alemania asume el liderazgo de la misión, la Canciller Angela Merkel publica este libro tan importante, en el que presenta a las Fuerzas Armadas alemanas como capaces de actuar a nivel global.

A pesar de esto, se puede observar producto de esta investigación, que con el correr de los años Alemania ha aumentado su gasto en Defensa lo que indica el incremento de la preponderancia que tienen las Fuerzas Armadas para el diseño de su política exterior. Además puede llegarse a la conclusión de que con el despliegue de la Bundeswehr fuera no solo del territorio alemán, sino fuera de

Europa, Alemania está comenzando de manera paulatina a tener un rol más importante fuera de la región.

De todas maneras, este notable crecimiento dentro del sistema internacional no provocó que Alemania se aleje de los Organismos Internacionales, ya que en el año 2003 se produce la guerra de Irak, en la cual Alemania desiste de participar ya que no estaba avalada ni por el Consejo de Seguridad ni por la OTAN.

Esta negativa demuestra que Alemania no solamente comenzó a participar militarmente de operaciones originadas en organismos multilaterales, sino que además se niega a utilizar el uso de la fuerza fuera de su propio Estado cuando no es legitimado por los mismos.

El haber podido describir la participación de Alemania en los Organismos Internacionales y su creciente rol en el sistema internacional, permitió entender la lógica del multilateralismo alemán y el por qué decidió participar de manera activa en la misión ISAF y no así en la intervención en Irak. Lo que lleva a la perfecta comprensión de la lógica institucionalista empleada a partir del siglo XXI.

Gracias a que pudieron cumplirse ambos objetivos específicos, se alcanzó el objetivo general que de otra manera hubiese sido imposible. Describir el rol que tuvo Alemania en la intervención militar en Afganistán por medio de la misión ISAF y cómo fue su postura frente a la misma entre los años 2001 y 2009.

A partir de lo mencionado se pudo constatar la hipótesis de esta investigación, que sostiene que con la nueva orientación de política exterior enfocada en el multilateralismo se decidió participar en la misión ISAF. Con el transcurso de los años los miembros de la OTAN presionaron al gobierno Alemán para que participe de manera más activa en la misión. Es por eso que cuando asume el liderazgo de la misión en el norte de Afganistán, redactó su Libro Blanco, envió mayor cantidad de tropas al territorio afgano y también aumentó su gasto en Defensa.

Bibliografía

Libros:

- Baldwin, D. (1993). *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World*. New York: Cornell University Press.
- Battaleme, J. (2013). Los Estudios de seguridad internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos. En L. E., *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates*. Buenos Aires: Eudeba.
- Burchill, S. (2001). *Liberalism*. Cambridge: Polity Press
- Cheibub, J. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dettke, D. (2009). *Germany Says NO*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Duffield, J. (2007). *What are International Institutions? International Studies Review*.
- Goodin, R., & Klingemann, H. (1996). *A new Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, J. (2001). *After Victory*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Leymarie, P. (2014). Error de cálculo en Afganistán. Explorador Alemania, Le Monde Diplomatique.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton and Company.
- Ménudier, H. (2014). Berlín defiende sus intereses. Explorador Alemania, Le Monde Diplomatique.

- Pasquino, G. (2004). *Sistemas Políticos Comparados*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ruggie, J. (1992). *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*.
- Smith, R. (2008). *The Utility of Force*. Nueva York: Vintage Books.

Documentos en línea:

- Bellamy, A. (s.f.). The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention.
<http://www.jstor.org.digitalbd.uade.edu.ar/stable/pdf/25144868.pdf>
- Brück, T., J de Groot, O., & Schneider, F. (2011).
<http://www.jstor.org.digitalbd.uade.edu.ar/stable/pdf/23141235.pdf>
- Fürtig, H. (2007). Playing the muscle-man or new selfassuredness?
<http://web.a.ebscohost.com.digitalbd.uade.edu.ar/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=aa9d9e9f-7338-4621-9950-bf508dfa46bc%40sessionmgr4007&vid=1&hid=4101>
- Hein, P. (2011). In the Shadow of Pacifism: Foreign Policy Choices of Germany and Japan in Afghanistan.
<http://web.a.ebscohost.com.digitalbd.uade.edu.ar/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=7b0e91b1-2599-4df5-9733-9648facdadc7%40sessionmgr4004&vid=1&hid=4207>
- Horea, A. (2013). The Iraq Fall – Civilian power versus hard power: Germany vs. USA.
<http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2013-02-cde/The-Iraq-Fall---Civilian-power-versus-hard-power--Germany-vs.-USA--Andreea-Crina-Horea.pdf>
- Ley Fundamental de Alemania. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Libro Blanco de Alemania.
http://responsibilitytoprotect.org/Germany_White_Paper_2006.pdf
- Mader, M., & Pöttschke, J. (2014). National Identities and Mass Belief Systems on Foreign and Security Policy in Germany.

<http://web.a.ebscohost.com.digitalbd.uade.edu.ar/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=6d69bd26-12d4-4043-b7b2-a91257479058%40sessionmgr4005&vid=1&hid=4207>

- Martinsen, K. (2010). National interests in German security white books. <http://web.a.ebscohost.com.digitalbd.uade.edu.ar/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=a0382f7e-ec78-42f5-b7fe-9457dbbee916%40sessionmgr4003&vid=1&hid=4104>
- Merz, S. (2007). Still on the way to Afghanistan? Germany and its forces in the Hindu Kush. <http://www.comw.org/warreport/fulltext/0711merz.pdf>
- Noetzel, T., & Schreer, B. (2008). All the way? The Evolution of Germany Military Power. http://www.jstor.org.digitalbd.uade.edu.ar/stable/pdf/25144762.pdf?_af=1461452405907
- Quiroga Riviere, M. (2011). Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990. <http://web.a.ebscohost.com.digitalbd.uade.edu.ar/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=8135654e-be98-4a0b-a126-d5066ab0489a%40sessionmgr4002&vid=1&hid=4207>
- Schröer, A. (2014). Lessons Learned? Germany Security Policy and the War in Afghanistan. <http://web.b.ebscohost.com.digitalbd.uade.edu.ar/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=bd269277-2d49-472f-933b-1cc0641b264d%40sessionmgr107&vid=1&hid=106>
- Wolf, R. (2003). The Art of Building Consensus, and Avoiding Controversy. <http://www.jstor.org.digitalbd.uade.edu.ar/stable/pdf/3186418.pdf>
- *www.bundestag.de*. (s.f.). Recuperado el 13 de Septiembre de 2016, de http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function
- *documentarchiv.de*. (12 de Septiembre de 2001). Recuperado el 22 de Mayo de 2016, de <http://www.documentarchiv.de/brd.html>
- Resolución 1386 [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20(2001))
- Responsabilidad para proteger ONU <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/63/677>