

El papel geopolítico de Alemania en el contexto de rivalidades globales de las grandes potencias

Grupo de trabajo de jóvenes políticos en materia exterior de la Fundación Konrad Adenauer

Puntos claves

- Alemania y la UE se encuentran insertas cada vez más en un mundo determinado por las rivalidades globales de las grandes potencias y por competencias entre los distintos sistemas. Éstas impactan sobre casi todos los ámbitos de las relaciones internacionales, obstruyen cada vez más la cooperación **multilateral, influyen sobre el comercio global y la política tecnológica y alteran las situaciones conflictivas de la política de seguridad. La pandemia COVID-19 actúa como un acelerador que dinamiza y refuerza las alteraciones en la configuración global de los poderes y las tensiones, tendencias que se han observado durante algunos años y que desde antes de la crisis sanitaria significaban un reto importante para Alemania. Esto es particularmente cierto** para la rivalidad sinoestadounidense. En este contexto, Alemania y Europa no son neutrales, ya que la alianza transatlántica sigue siendo uno de los pilares sólidos de la política exterior alemana. Sin embargo, Berlín tendrá que encontrar su propio camino y, junto a sus contrapartes europeas, hallar respuestas a los enormes retos que surgen en el contexto de las rivalidades globales entre las grandes potencias.
- En tres artículos relacionados, las/los autores del grupo de trabajo de jóvenes políticos en materia exterior de la Fundación Konrad Adenauer abordan **la pregunta de cómo Alemania puede adquirir influencia en un mundo dominado crecientemente por competencias entre las grandes potencias.** Las publicaciones se dividen en las siguientes temáticas: (I) política exterior estratégica, (II) política económica y tecnológica, (III) política de seguridad y de defensa. En ellas se formulan recomendaciones para el actuar de los dirigentes políticos alemanes.



Índice

I. Política exterior estratégica	3
Contexto	3
1. Orientación en Europa	4
2. Orientación en las instituciones	5
3. Orientación en las reacciones	6
Fuentes	7
II. Política económica y tecnológica	7
Contexto	7
1. Innovación y competitividad que se centre en la persona	8
2. Reforzar la resiliencia de la economía y de la sociedad	9
3. Un Estado activador y abierto a la innovación como modelo digital	10
III. Política de seguridad y de defensa	11
1. Statu quo geoestratégico	12
2. Demostrar capacidad de toma de decisiones y de acción en la política	12
3. Desarrollar una cultura estratégica común	13
4. Fortalecer las cooperaciones industriales	14
5. La necesaria evolución del rol de Alemania	15

Editor Responsable

Andreas Klein
Director
Fundación Konrad Adenauer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Representación en Chile:

Enrique Nercasseau 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56 2 22335733
E-Mail: fkachile@kas.de
www.kas.de/chile

ISBN: 978-956-7684-28-1

I. Política exterior estratégica

Por Franziska Petri, Carl-Philipp Sassenrath, Christian E. Rieck, Ludwig Jung, Lisa-Marie Ullrich y Philipp Tüngler

Los/las autores son integrantes de un grupo de trabajo compuesto por jóvenes políticos en materia exterior. Exponen sus puntos de vista personales, los cuales no necesariamente reflejan la opinión de las organizaciones a las cuales pertenecen.

- En el contexto de las rivalidades globales de las grandes potencias, Alemania debería enfocarse en su rol de actor pragmático y fiel a sus principios. En el actual escenario, el pragmatismo tiene la función de defender la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo basado en reglas.
- Como consecuencia de la orientación estratégica de la política exterior alemana, existen tres campos de acción prioritarios: orientación en Europa, en las instituciones y en las reacciones.

Contexto

El debate sobre una mayor responsabilidad y una reforzada capacidad estratégica ha acompañado la política exterior alemana durante años. Sin negar la importancia de aquel debate sobre la definición del posicionamiento político, hay que tener claro que no siempre resulta fructífero, ya que a menudo genera expectativas excesivas. El presente artículo no pretende definir distintos objetivos estratégicos ni tampoco trazar los detalles de su implementación.

Más bien llevamos a cabo una condensación de la orientación estratégica de la política exterior alemana, en el contexto del actual escenario de la política internacional, con el resultado de una decisión fundamental y tres campos de acción esenciales que derivan de ella.

Las rivalidades globales de las grandes potencias son una amenaza para varios intereses estratégicos de Alemania, ya sea respecto al orden multilateral basado en reglas, al libre comercio mundial o a la coexistencia pacífica de los países. Como consecuencia, Alemania se enfrenta a la decisión estratégica fundamental de cómo posicionarse en medio de aquellas rivalidades. O bien como fiel aliado de una gran potencia, como ficha flexible en el tablero que, dependiendo de sus intereses particulares en el momento, oscila entre los polos del poder; o como actor pragmático y fiel a sus principios. Alemania no es una gran potencia, ya que si bien tiene un importante peso económico, no dispone de los recursos necesarios en la política exterior y de seguridad, y carece además de pretensiones de imponerse en la política de poder. De forma análoga, la UE, por su falta de políticas coherentes, tampoco está en condiciones o dispuesta a desempeñarse como gran potencia autónoma entre los incipientes bloques de poder del siglo XXI.

En nuestro artículo abogamos por un pragmatismo fiel a los principios. A fin de cuentas, está en el interés alemán el asumir a nivel global un papel como defensor de la democracia, de los derechos humanos y del multilateralismo basado en reglas. De cara a un revitalizado nacionalismo y aislacionismo global, aquella orientación fundamental de la política exterior de Alemania –la cual es garantizada por el derecho constitucional– (ya) no resulta necesariamente en el alineamiento con ciertas potencias de apoyo, sino que se requiere de vías para influir de manera pragmática

Las rivalidades globales de las grandes potencias son una amenaza para los intereses estratégicos de Alemania.

Se requiere de vías para influir de forma pragmática.

sobre el mayor número de países. En este contexto, el pragmatismo tiene justamente la función de hacer prevalecer a los principios.

Aquella decisión estratégica fundamental lleva a priorizar los siguientes tres campos de acción: primero Alemania, que califica como potencia del *statu quo* en medio de las rivalidades de las grandes potencias, puede lograr el máximo de estabilidad e influencia si plantea su política exterior desde la perspectiva europea (orientación en Europa). Segundo, para llevar a cabo el pragmatismo fiel a los principios es menester fortalecer el actuar multilateral más allá de Europa y en el marco de las instituciones existentes, sobre todo al interior de Naciones Unidas (NU) (orientación en las instituciones). Tercero, solo se puede lograr un posicionamiento estratégico efectivo si la política exterior alemana y europea cuenta con un amplio respaldo entre sus propios ciudadanos (orientación en las reacciones). Esto es aún más cierto, considerando que las rivalidades entre las grandes potencias son acompañadas por un conflicto entre diferentes sistemas, lo que resulta cada vez más notorio.

1. Orientación en Europa: La política exterior alemana es política exterior europea

“La integración europea y la Unión Europea forjan el marco y la orientación de la política exterior alemana.”¹ De esta forma expresa el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, el objetivo de que Alemania actúe con decisión a través de la cooperación europea como instrumento central en el contexto de la competencia con otras grandes potencias globales.

Es fácil plasmar en papel el objetivo de la cooperación europea, pero otra cosa es su implementación concreta. Así, la erupción de la pandemia COVID-19 implicó un duro reto para la capacidad de resolver problemas de toda Europa. El (nuevo) retorno hacia nacionalismos dominantes en Europa constituye una tendencia muy problemática. Al mismo tiempo, la pandemia evidencia lo clave que resultan ser las medidas de concepción subsidiaria para hacer frente a las crisis: no todo puede o debe resolverse a nivel supranacional al interior de Europa. Por consiguiente, Alemania debería enfocar en dos niveles sus esfuerzos en pos de una cooperación europea de la política exterior.

A nivel supranacional hay una falta de decisión para aunar capacidades y, de este modo, entregar soberanía nacional y actuar en el marco de un consenso interno de Europa. Con la presidencia del Consejo Europeo, Alemania tiene la oportunidad de influir de manera significativa sobre los procesos de decisión pendientes de la política exterior. A corto plazo, esto concierne a los agendados encuentros bilaterales y multilaterales. A largo plazo, la Conferencia sobre el Futuro de Europa puede proporcionar un foro para discutir los siguientes aspectos: (1) ¿Cuáles son los ámbitos políticos en donde la UE debería actuar de manera concreta hacia el exterior (identificar proyectos insignia)?; (2) ¿con qué instrumentos se debería contar?; (3) ¿es necesario modificar los tratados de la UE con tal de fortalecer la eficiencia de la política exterior de la UE?

El segundo nivel concierne a la cooperación coordinada entre los países europeos de manera paralela y/o –si resulta necesario– en reemplazo de la UE-27 (ejemplo: Cuarteto de Normandía). Actuar en el espíritu de los valores europeos no equivale automáticamente a actuar a través de la UE. Más bien, Alemania puede integrar a otros países europeos en aquellas iniciativas, sobre

Cooperación europea como instrumento central en el contexto de la competencia con otras grandes potencias globales.

Hay una falta de decisión para aunar capacidades y entregar soberanía.

1 Auswärtiges Amt (2019): *Grundprinzipien deutscher Außenpolitik*. Disponible en el enlace: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474>

todo contrapartes importantes como Gran Bretaña, Noruega o Suiza. Siempre la política exterior europea tiene que enfocarse en una mejora de la efectividad del actuar europeo, y no tanto la coherencia institucional.

Mejorar la efectividad del actuar europeo.

2. Orientación en las instituciones: La política exterior alemana debe aprovechar el orden multilateral para sus fines

El multilateralismo basado en reglas está vivo aún. Ningún país puede prescindir totalmente de mecanismos e instituciones multilaterales para lograr que sus opiniones sean escuchadas a nivel internacional. Es la esencia del multilateralismo que se introduzcan distintas ideas al proceso político. De ahí que un abordaje constructivo del multilateralismo también hace necesario tener expectativas realistas respecto a sus posibilidades y límites.

Es la esencia del multilateralismo que se introduzcan distintas ideas al proceso político.

Las incipientes rivalidades entre las grandes potencias presentan un peligro específico para el orden multilateral, pero una oportunidad al mismo tiempo. Las grandes potencias, sobre todo EE. UU. y China, pretenden llevar su conflicto hacia fuera del marco multilateral que ha cercado sus rivalidades hasta el momento. Lo hacen de dos formas distintas: EE. UU. se retira de manera generalizada de las organizaciones y obras contractuales multilaterales. China, en cambio, lleva a cabo una estrategia dual, que consiste en instalar nuevas estructuras paralelas, por un lado, y, por el otro, reinterpretar las reglas y estructuras existentes, e influir a través de una activa política de personal. Con ello logra apoderarse potencialmente de algunos vacíos dejados por el retiro (parcial) de EE. UU.

La política exterior alemana debe imponerse en medio de este multilateralismo competitivo e instrumentalizar el orden multilateral de la mejor manera para sus propios intereses y para conservar la paz. Son rentables las inversiones para mantener el orden mundial liberal, ya que muchos otros países se benefician de un sistema internacional inclusivo y basado en reglas. Un abordaje estratégico, en el contexto de rivalidades entre las grandes potencias, hace necesario llevar a cabo tres tipos de medidas. Primero: avanzar, junto con otros países, para hacerse cargo de los vacíos dejados por EE. UU. (por ejemplo, implementar el acuerdo climático de París).

Son rentables las inversiones para mantener el orden mundial liberal.

Segundo: conservar y fortalecer instancias de diálogo que permiten la comunicación permanente entre las grandes potencias (por ejemplo, el Tratado de Cielos Abiertos). Tercero: hay que prevenir obstrucciones de los mecanismos multilaterales por parte de las grandes potencias. Es algo difícil en el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, para el sistema de Naciones Unidas en general, podría ser beneficioso exteriorizar desde Naciones Unidas ciertos procesos políticos de forma transitoria e insertarlos en conferencias intergubernamentales, las cuales no están sujetas a la exigencia de unanimidad común en Naciones Unidas, para así conservar la capacidad de acción del sistema multilateral.

La "Alianza para el Multilateralismo", iniciada por Alemania, constituye una iniciativa constructiva en la medida en que apunta a aunar los intereses de países medianos y pequeños. Esta alianza puede servir como interfaz para las mencionadas medidas y, en el sentido de un "multilateralismo de varias velocidades", hacer avanzar proyectos individuales que pretendan consolidar el orden internacional, sobre todo mientras a las grandes potencias les falta la disposición para acordar reglas con validez recíproca. De este modo, se podrían fortalecer ciertos desarrollos en el derecho penal internacional (por ejemplo, un futuro tratado contra los crímenes de lesa humanidad).

Multilateralismo de varias velocidades.

En todos estos contextos es importante tener en mente que el multilateralismo no es un fin en sí mismo. Más multilateralismo no es equivalente a un mejor multilateralismo, sino que

Centrar los esfuerzos alemanes en ciertos proyectos centrales.

un multilateralismo efectivo es el mejor multilateralismo. Por consiguiente, Alemania debería desempeñarse de forma activa en pos de una estructura más eficiente de Naciones Unidas, por ejemplo, respecto a las misiones de mantenimiento de la paz. De ahí que difícilmente se podrá dimensionar el buen funcionamiento del multilateralismo según el número de tratados celebrados. En casos donde la reciprocidad está significativamente mermada, se deberá aceptar retrocesos respecto a la arquitectura del derecho internacional público y multilateral. Por ello, los esfuerzos alemanes deberían centrarse en ciertos proyectos centrales: una política comercial basada en reglas (OMC), una política sanitaria coordinada (OMS), una política climática efectiva (CMNUCC), misiones de paz más eficientes. Invertir los propios recursos de forma dirigida para este fin es un símbolo del pragmatismo fiel a sus principios que se propone en el presente artículo. El aniversario número 75 de Naciones Unidas debería constituir un punto de partida para una agenda de reformas multilaterales en estas áreas.

3. Orientación en las reacciones: La política exterior alemana desde adentro hacia fuera

Explicar mejor el interés propio que tiene Alemania en una interconexión multilateral.

Tanto el actuar multilateral como el actuar europeo requieren de un refortalecimiento desde adentro hacia fuera, es decir, que parta desde la sociedad alemana. El multilateralismo político basado en reglas, en su calidad de reflejo de la globalización económica, se convierte con demasiada facilidad en una víctima de los ataques del populismo de derecha y del autoritarismo. Con tal de prevenirlo, se debe explicar mejor el interés propio que tiene Alemania en una interconexión multilateral, no solo en general, sino que también respecto a decisiones individuales y particularmente respecto a compromisos. Esto incluye señalar explícitamente las desventajas sufridas por un acuerdo multilateral (por ejemplo, las desventajas relativas de la globalización) y, respecto al sistema multilateral en general, enfatizar la necesidad y la consolidación de reformas que están en el interés propio.

En general no es legítimo dar respuestas a planteamientos de la política exterior que solo sean guiadas por motivaciones de la política interior. Es una amenaza que sigue latente en Alemania. Es la razón por la que preguntas individuales se convierten rápidamente en debates fundamentales que paralizan la política, tal y como sucedió en la historia reciente con el caso de suministros de armas para curdos iraquíes durante el verano de 2014 o de las misiones de protección marítima en el Estrecho de Ormuz. Si bien estos debates se llevaron a cabo con gran intensidad por un público experto, no lograron convencer a un público más amplio.

Las encuestas sobre la política exterior alemana evidencian a gran escala cierta reserva al preguntar en general si Alemania debería mostrar un mayor compromiso en su política exterior. Existe una mejor disposición para actuar en casos individuales. Incluso en tiempos de la pandemia del coronavirus, hay un apoyo mayoritario para actuar en la política exterior junto con otros países.² Por consiguiente, es importante preparar las decisiones pendientes de la política exterior de mejor forma para el debate público. El discurso interno alemán sobre política exterior no se debe llevar a cabo de forma reactiva y sobre casos individuales, sino que la política alemana debería plantearlo de forma estratégica y dirigirlo proactivamente. Se puede esperar perfectamente que los ciudadanos se enfrenten con las complejidades de la política exterior, siempre y cuando esto suceda de manera transparente.

Preparar las decisiones pendientes de la política exterior de mejor forma para el debate público.

2 Körber-Stiftung (2020): *The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Times of COVID-19*, p. 61

Al centrarse en decisiones sobre casos particulares insertos en el discurso estratégico, se podría adoptar el método Monnet europeo en la política exterior alemana: las crisis podrían servir como catalizador. Con el surgimiento de situaciones de crisis aumenta la disposición de la amplia ciudadanía para actuar. Predecir de forma efectiva las situaciones de crisis, junto con ser capaces de explicar los casos individuales, y mostrar una capacidad general para actuar –ya sea a nivel civil, diplomático o militar– serían los requisitos fundamentales para una política exterior alemana diseñada de forma sostenible desde adentro.

Fuentes

Auswärtiges Amt (2019): *Grundprinzipien deutscher Außenpolitik*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474> (7 de julio de 2020)

Körber-Stiftung (2020): *The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Times of COVID-19*, https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2020/Koerber_TheBerlinPulse_Sonderausgabe_Doppelseiten_20200518.pdf (7 de julio de 2020).

II. Política económica y tecnológica

Por Hanns Koenig, Alexandra Paulus y Benjamin Thake

La autora/los autores es/son integrante(s) de un grupo de trabajo compuesto por jóvenes políticos en materia exterior. Exponen sus puntos de vista personales, los cuales no necesariamente reflejan la opinión de las organizaciones a las cuales pertenecen.

- Berlín y Bruselas deberían orientar su política económica y tecnológica en tres principios: competitividad que se centre en la persona, resiliencia e innovación a través de la digitalización.
- Es hora de dotar de nuevos impulsos a la política económica y tecnológica alemana y europea. En este contexto sirven como puntos de orientación la dignidad humana, las libertades individuales y un método de producción sustentable.
- El fomento proactivo de un sector europeo de alta tecnología puede estimularse a través de la demanda estatal por aplicaciones innovadoras para la modernización de la administración pública. La población europea solo confiará en las instituciones estatales a largo plazo, si las ofertas de servicio para los ciudadanos están a la altura de los desarrollos tecnológicos del sector privado.

Contexto

La pandemia COVID-19 suma otro desafío a la larga lista que enfrenta la política económica alemana. Este desafío abarca desde el estancamiento económico en grandes zonas de Europa, el conflicto comercial de EE. UU. con China o Europa, hasta los retos con la electromovilidad

Competitividad que se centre en la persona, resiliencia e innovación a través de la digitalización.

enfrentan los fabricantes del sector automotriz alemán. Como consecuencia, Alemania y la UE deben encontrar respuestas creativas. Nuestra recomendación es que Berlín y Bruselas orienten su política económica estratégica y su política tecnológica, en tres principios: competitividad que se centre en la persona, resiliencia e innovación a través de la digitalización, particularmente en el ámbito de la administración.

1. Innovación y competitividad que se centre en la persona

La crisis del coronavirus evidencia con mayor intensidad las deficiencias que presenta Europa respecto al crecimiento, la innovación y la competitividad. Esto se da por el hecho de que varios países ya se encontraban en una muy débil situación económica cuando fueron golpeados por la crisis y que, en casi todos los países europeos, se ha diagnosticado una infraestructura digital deficiente en comparación con los países asiáticos.

Por consiguiente, es hora de dotar de nuevos impulsos a la política económica y tecnológica alemana y europea. En este contexto deberían considerarse como puntos de orientación la dignidad humana, las libertades individuales y un método de producción sustentable. A medida que Europa establezca estándares y normas para nuevas tecnologías a largo plazo, éstas se impondrán a nivel internacional. De este modo, Europa forjará una digitalización que se centre en la persona y reforzará su propio posicionamiento como poder normativo.

Un ejemplo de cómo esto puede funcionar, es el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), el cual –contrario a las expectativas de muchas personas– ha adquirido carácter modélico en todo el mundo. En EE. UU., por ejemplo, el RGPD se discute como opción para incrementar la protección de datos y ya se llevó a la práctica en California. Ahora bien, queda por demostrar que es posible construir una economía digital eficiente pese a mantener altos estándares de protección de datos.

En este contexto, en Europa podría corresponderle un papel relevante a los enfoques de código abierto y estándares abiertos, los cuales –por su transparencia– cumplen adicionalmente con mayores exigencias de seguridad. El principio de la minimización de datos, es decir, ponderar el registro de datos personales, con la necesidad y proporcionalidad de dicho registro, puede incluso significar una ventaja competitiva. Un ejemplo es la aplicación alemana para el rastreo del coronavirus, centrada en mantener la privacidad y en minimizar los datos, la cual podría servir para otros países como contramodelo de la aplicación surcoreana. Además, es importante potenciar ampliamente el campo de la inteligencia artificial y, en este contexto, no perder de vista los valores europeos. Para lograr las potenciales ventajas resulta imperativo fomentar la confianza en la tecnología. Parte de ello es una IA justa, que conserva la privacidad, y cuyas decisiones son comprensibles. Un sello de calidad para la IA, basado en valores europeos, puede ser un aporte para generar la transparencia y la confianza necesarias.

Con tal de incentivar innovaciones tecnológicas es oportuno crear sectores europeos de alta tecnología, comparables a las zonas económicas especiales del área digital. Aquellas no necesariamente corresponden a regiones reales, sino que también podría tratarse de ecosistemas virtuales en cuyos entornos experimentales se generen espacios libres de regulación, que fomenten la innovación. Sin embargo, es esencial que las lecciones aprendidas en esta fase incipiente sean incorporadas a la economía en su conjunto y que no se pierdan.

La propagación de las fuentes de energía renovable es parte esencial de la futura competitividad europea. Hoy por hoy, la electricidad más económica a la cual accede la mayor parte de Europa y

Es hora de dotar de nuevos impulsos a la política económica y tecnológica.

Un sello de calidad para la IA, basado en valores europeos, puede ser un aporte para potenciar la confianza en la tecnología.

Energías renovables para fortalecer la competitividad europea.

que proviene de centrales eléctricas nuevas, se genera a partir de fuentes de energía renovable. A futuro seguirá incrementándose esta ventaja económica. Sin embargo, con la creciente penetración de las energías renovables, se elevarán los costos para integrarlas al sistema y, por ende, resulta esencial construir un sistema altamente flexible y eficiente en torno a estas fuentes de energía. Además, se debe aumentar la aceptación de las energías renovables, ya que sobre todo la energía eólica, pero también la ampliación necesaria de las redes eléctricas, generan crecientes resistencias a nivel local. Es factible pensar en participaciones económicas de los residentes locales o de sus municipios, (tal y como lo plantea actualmente el Ministerio Federal de Economía y Energía) y en la normalización y digitalización de los procesos de autorización, ya que algunos de ellos evidencian enormes diferencias, situación que incrementa los costos y frena la ampliación. Sería razonable implementar procedimientos con mayor grado de normalización a nivel nacional o de los Estados federados. Para ello se debería tomar como base la Ley de garantía de los procedimientos de planificación y autorización durante la pandemia COVID-19.

2. Reforzar la resiliencia de la economía y de la sociedad

Las tecnologías emergentes y el creciente uso del aprendizaje automático, además de generar potenciales para el desarrollo económico, abren flancos para nuevos ataques criminales, ya sea de actores estatales, como no estatales. En este contexto, Alemania y Europa deberían fomentar la resiliencia de sus sociedades y economías para hacerlas más resistentes a las crisis. Resiliencia significa resistir a las crisis, volver rápidamente al estado pre-crisis e idealmente sacar aprendizajes de ellas, que permitan estar mejor preparados para enfrentar la próxima.

En lo concreto, fortalecer la resiliencia significa que la política alemana y europea deberían generar crecientes incentivos en el ámbito del intercambio de información al interior del sector privado, así como con las autoridades y particularmente en el ámbito del desarrollo de habilidades. Por el hecho de que esto a menudo implica costos, necesitamos un amplio debate en la sociedad para determinar en cuáles casos y en qué medida el beneficio generado justifica los costos. Un ejemplo son las discusiones sobre el desarrollo y la ampliación de reservas estratégicas de productos farmacéuticos con motivo de la pandemia COVID-19.

En base a lo anterior, para lograr mayor resiliencia debemos constatar posibles flancos de ataque. En el ámbito de las infraestructuras críticas es necesario llevar a cabo ejercicios de simulación de crisis a nivel de toda Europa. Dichos ejercicios no deberían reducirse en ensayar escenarios limitados, tal y como ha sido la práctica hasta el momento, sino que también se deberían abordar catástrofes. En los ámbitos en los que no se permiten estos ejercicios en un entorno real, se pueden llevar a cabo juegos de simulación estratégica. La Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) posee la experticia necesaria y puede asumir un papel líder en este rubro.

Además, se deberían establecer mecanismos de recompensa para aquellas empresas que puedan demostrar que someten sus riesgos de ciberseguridad a evaluaciones periódicas, que llevan a cabo las correspondientes medidas de adaptación y de perfeccionamiento, y comparten información sobre incidentes a nivel europeo. Esto rige particularmente para sectores clave de la economía alemana y europea. En este marco resulta también necesario someter a evaluaciones críticas la resistencia a las crisis que tienen las cadenas de suministro altamente globalizadas de productos de alta tecnología, ya que éstas son particularmente susceptibles a las interrupciones por conflictos comerciales, catástrofes naturales o la actual crisis sanitaria.

En el sector energético, además es necesario garantizar la seguridad de servicio. En el curso de la transición energética, el suministro eléctrico europeo se basará cada vez menos en

Sacar aprendizajes de la crisis.

Para lograr mayor resiliencia, debemos evaluar los sectores críticos para la existencia de la economía y de los servicios básicos para los ciudadanos.

Garantizar la seguridad de servicio en el sector energético.

capacidades regulables de centrales eléctricas, y cada vez más en la energía eólica y solar con sus fluctuaciones. A la vez, habrá una interconexión aún más fuerte de los países europeos, de modo que los balances nacionales de las centrales eléctricas serán cada vez menos relevantes. Por tanto, los monitoreos de la seguridad de servicio y la obtención de capacidades de servicio necesarias, se deben llevar a cabo en un marco de integración europea y ya no a nivel nacional.

En el ámbito de la ciberseguridad de la economía y la sociedad, necesitamos implementar procedimientos alemanes e idealmente europeos de gestión de vulnerabilidades para productos TI que sean claramente definidos. En este contexto es clave que los países miembro nombren cada uno como interlocutor una institución nacional y la doten de competencias. En Alemania, esta función la debería desempeñar la Agencia Federal para la Seguridad de las Tecnologías de Información (BSI, por sus iniciales en alemán). En este marco también se debería considerar una mayor independencia institucional de la BSI.

Incrementar la resistencia a las crisis.

Este conjunto de medidas para incrementar la resiliencia, en primer lugar, reduce la probabilidad de ataques, por el hecho de que disminuye el beneficio esperado y eleva los costos. De este modo, se vuelven menos rentables las ciberactividades orientadas en generar beneficios financieros como también las operaciones de sabotaje. En segundo lugar, en el ámbito del fortalecimiento de la resiliencia se generan menos problemas de incentivos para actuar en conjunto, ya que muchas medidas incrementan la resistencia a las crisis, aún cuando algunos pioneros vayan a la vanguardia, y otros países o emprendimientos se desvinculen de las iniciativas.

3. Un Estado activador y abierto a la innovación como modelo digital

Convertir el Consejo Europeo de Innovación en una agencia europea para innovaciones radicales.

La economía social de mercado y sus principios de la política reguladora aseguran nuestro bienestar y empleos de alta calidad. Por consiguiente, en la discusión pública sobre la creación de paladines europeos debemos ser cautelosos de no sobrecargar a Alemania y la UE respecto de la política industrial, aunque sea durante tiempos de crisis. Más bien es importante generar un marco adecuado para el crecimiento y la innovación en Alemania y Europa. Alemania ya fundó una agencia para potenciar innovaciones radicales, la cual está pensada para apoyar de forma decisiva la comercialización de tecnologías riesgosas y eficientes. A nivel europeo, el Consejo Europeo de Innovación (CEI) podría convertirse en una agencia europea para innovaciones radicales. Podría servir como modelo para la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA, por sus iniciales en inglés) de EE. UU. Además, la UE debe pactar a nivel internacional cooperaciones adicionales de investigación para tecnologías de punta, como lo son la IA, la biotecnología o las *Cleantech*. Contrapartes lógicas para estas iniciativas serían países pares como Japón, Australia o Canadá, ya que comparten ampliamente nuestras ideas de reglas justas en sintonía con valores y normas. Con tal de ajustarse a ciclos de innovación y de investigación fuertemente globalizados y, a la vez, evitar transferencias sistemáticas de tecnología y negocios conjuntos obligatorios, resulta necesario esforzarse más intensamente en pos de alcanzar una línea clara compartida al interior de la UE frente a un comportamiento extranjero crítico de inversión.

Una línea compartida de la UE frente a inversiones extranjeras.

El fomento proactivo de un sector europeo de alta tecnología, puede estimularse a través de la demanda estatal por aplicaciones innovadoras para la modernización de la administración pública. La población europea solo confiará a largo plazo en las instituciones estatales si las ofertas de servicio para los ciudadanos están a la altura de los desarrollos tecnológicos del sector privado. A través del sistemático uso propio de tecnología de punta europea para la política y la administración, el Estado moderno consolida su capacidad digital al servicio de la economía y la sociedad y lidera el desarrollo en calidad de modelo digital. Ya sea en la aplicación de tecnología

de punta para el sector público, en la mejora de la capacidad de innovación de la administración o en el reclutamiento de escaso personal TI: al interior de Europa hay que darle mayor peso al aprendizaje mutuo y al intercambio de mejores prácticas, para así preparar la administración pública para el futuro. Contar con autoridades eficientes, digitalizadas y cercanas a los ciudadanos es parte de un paquete integral de condiciones atractivas, que a la vez contribuyen a seguir fortaleciendo a la zona económica europea. Un instrumento apto para aquello son bases conjuntas de talentos a nivel europeo o sobre la base de alianzas entre algunos países. Estas bases de talentos pueden vincularse con un bono de la UE para trabajadores que fomente la movilidad entre el sector público y privado, así como entre los países miembro de la Unión Europea, para así generar incentivos adicionales.

Establecer bases de talentos europeas.

Con los recientes *hackathones* durante la pandemia del coronavirus a nivel de algunos países y de Europa, quedó en evidencia que el uso de las tecnologías digitales puede despertar un enorme involucramiento de los ciudadanos y que puede aportar de forma significativa a solucionar complejos desafíos supranacionales. La consolidación de los *hackathones* en el sentido de una institucionalización del *crowdsourcing* digital europeo con el uso consecuente de datos abiertos debiera ser acompañado por un proceso estructurado para la implementación práctica de las ideas más prometedoras. El uso de los resultados innovadores para fines públicos o en el marco de alianzas público-privadas, debiera ser apoyado por el Estado con suficientes recursos financieros, con tal de asegurar la implementación rápida de mejoras tecnológicas para el sector público. Con el fin de apoyar estos procesos, se recomienda fundar grupos de trabajo europeos para la innovación “Tech4EU” bajo la tutela de una agencia europea descentralizada.

III. Política de seguridad y de defensa

Por Benedikt Meng y Stefan Scheller

Los autores son integrantes de un grupo de trabajo compuesto por jóvenes políticos en materia exterior. Exponen sus puntos de vista personales, los cuales no necesariamente reflejan la opinión de las organizaciones a las cuales pertenecen.

- El parlamento alemán debería perfeccionar su estructura en el ámbito de la política de seguridad y de defensa. En este contexto sería oportuno diluir la estructura “pilarizada” y basada en comisiones que data de la década de 1980, objetivo que se podría lograr a través de la introducción de comisiones interconectadas, y fortalecer la capacidad estratégica del parlamento, por ejemplo, mediante la implementación de un “comité de expertos para la previsión estratégica” al interior del parlamento.
- El gobierno alemán debería implementar la propuesta de convertir el Consejo Federal de Seguridad en un Consejo Nacional de Seguridad, con el fin de mejorar el control y la sincronización de la política de seguridad alemana. Al mismo tiempo se debería aspirar a la creación de una institución homóloga a nivel de la UE en forma de un Consejo Europeo de Seguridad para consolidar una cultura estratégica común.

- La obtención de autonomía estratégica por parte de la UE en el ámbito de la política de seguridad y de defensa es, además del desarrollo de capacidades, en primer lugar, una misión de formación. En su contexto se puede recurrir a algunos mecanismos de formación armonizados o comunes.

1. Statu quo geoestratégico

La realidad geopolítica del año 2020 presenta grandes desafíos estratégicos para Alemania y sus aliados en la UE y la OTAN. Situaciones de crisis en las regiones vecinas del sur de Europa colocan a Alemania y Europa frente a numerosos retos en la política exterior y en la política de seguridad, tales como el terrorismo transnacional, Estados frágiles y catástrofes humanitarias. Al mismo tiempo, se incrementan las aspiraciones estratégicas de Rusia más allá de su actual involucramiento en Siria y Ucrania, ya que el país se enfoca también en la costa africana frente a la UE. En Libia, se observa la amenaza de que el –recientemente trasladado– grupo de combate establezca una punta de lanza en esta zona de interés europeo. Al mismo tiempo, China se posiciona (en la esfera militar y otras) como oposición al mundo occidental y al existente orden internacional basado en reglas, lo cual constituye el mayor desafío sistémico del siglo XXI. Desafíos compartidos, como el cambio climático y las crisis sanitarias mundiales como la pandemia COVID-19, amenazan con profundizar aún más las diferencias.

De la complejidad de estos retos de la política de seguridad, se deriva un imperativo de cooperación. Europa debe actuar de forma coordinada y decidida para así respaldar valores comunes y defender sus intereses. En este marco, Alemania debería asumir un mayor liderazgo y enfocarse en elementos clave para la capacidad (común) de evaluación, de toma de decisiones y de acción en la política de seguridad, conceptos que a continuación se abordarán desde su dimensión política, militar y económica.

2. Demostrar capacidad de toma de decisiones y de acción en la política

En la política de seguridad y de defensa rige el principio de la prerrogativa ejecutiva. No obstante, el parlamento alemán no está en condiciones de evaluar satisfactoriamente un involucramiento global del gobierno alemán. Por esta razón, el parlamento debería perfeccionar su estructura en el ámbito de la política de seguridad y de defensa para seguir siendo una instancia central de debates comprensibles y democráticos. Sería oportuno diluir la estructura “pilarizada” y basada en comisiones que data de la década de 1980, objetivo que se podría lograr a través de la introducción de comisiones interconectadas con mayor dotación de competencias que las subcomisiones. Adicionalmente, se debe fortalecer la capacidad estratégica del parlamento, por ejemplo mediante la implementación de un “comité de expertos para la previsión estratégica” al interior del organismo. La orientación que brindaría el parlamento sobre tendencias y riesgos, significaría enfocar el debate parlamentario en el futuro y en la pregunta de cómo sintonizar nuestros valores e intereses con nuestras capacidades reales. Otra recomendación sería reformar los derechos de participación del parlamento respecto a los mandatos para misiones internacionales del ejército alemán. El gobierno alemán haría bien en integrar, evaluar y, eventualmente, actualizar e implementar las recomendaciones de la comisión Rühle de 2014 para así mejorar el proceso de toma de decisiones.

El debate sobre la capacidad de toma de decisiones de Alemania está estrechamente vinculado con la coordinación de las carteras competentes, las cuales a menudo requieren de un mayor

De la complejidad de los retos de la política de seguridad se deriva un imperativo de cooperación.

Es necesario que evolucione la estructura basada en comisiones del parlamento alemán.

control y sincronización. Con el Consejo Federal de Seguridad (BSR, por sus iniciales en alemán), el gobierno alemán ya tiene una comisión oficial que actúa como junta de coordinación y de control para los temas de política de seguridad abordados en el consejo de ministros. Sin embargo, en la realidad el BSR se dedica exclusivamente a las decisiones sobre la exportación de armas. Alemania debe sintonizar y coordinar mejor sus intereses y temas de la política exterior, de defensa y económica, de seguridad nacional y de la política de desarrollo. Para ello hace falta desarrollar una estrategia de seguridad nacional integral e integradora que no se limite en la protección de los ciudadanos y del territorio, sino que lleve a cabo un pronóstico estratégico para la sociedad y se enfoque en una gestión interconectada de las oportunidades y riesgos actuales y futuros.

La responsabilidad política de una estrategia nacional de seguridad debería quedar en manos del BSR, el cual debería evolucionar hacia un Consejo Nacional de Seguridad (NSR, por sus iniciales en alemán). Respecto a ello, ya se han presentado algunas propuestas por parte de la academia y de la política. En este marco, es esencial consolidar al NSR de forma óptima, mediante una subestructura correspondiente y a través de conocimiento experto de las carteras federales, para convertirlo en un ente de preparación de decisiones estratégicas. Al mismo tiempo, se debería aspirar a la creación de una institución homóloga a nivel de la UE, en forma de un Consejo de Seguridad Europeo (CSE) para consolidar una cultura estratégica común.

3. Desarrollar una cultura estratégica común

En años pasados, Alemania ha incrementado su presupuesto de defensa y sus capacidades para contraer alianzas militares al interior de la UE y de la OTAN. Ya sea con autonomía estratégica, independencia estratégica o con otra figura similar: una cultura estratégica común es la base para cierta emancipación de Europa en temas de defensa. Ésta tiene su punto de partida en las mentes de los generales y de los oficiales del estado mayor que dirigen las respectivas fuerzas armadas en los países miembro. La obtención de autonomía estratégica por parte de la UE en el ámbito de la política de seguridad y de defensa es, además del desarrollo de capacidades, en primer lugar, una misión de formación. En su contexto se puede recurrir a algunos mecanismos de formación armonizados o comunes. No obstante, demasiadas veces dicha armonización es obstaculizada por procedimientos diferentes o barreras lingüísticas. Con tal de garantizar una capacidad de liderazgo transversal deben existir definiciones comunes en los ámbitos de organización del liderazgo, procedimiento de liderazgo y apoyo del liderazgo. Por consiguiente, es necesario acercar los futuros líderes de las fuerzas armadas europeas tempranamente a una cultura estratégica común.

Por lo anterior, resulta necesario desarrollar una base común para la capacidad de evaluación, de toma de decisiones y de acción, junto con la implementación de una nueva formación europea común para oficiales. Se debería ampliar y profundizar la formación común del cuerpo militar de mando para toda la UE. Con la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) ya existe una institución (virtual) para una formación común europea de oficiales. En conjunto con instituciones de formación existentes para oficiales del estado mayor en los países miembro de la UE, tales como el Colegio de Defensa del Báltico (BALTDEFCOL), se debería seguir perfeccionando a la EESD y consolidar los contenidos abordados. La lengua de enseñanza en el BALTDEFCOL es el inglés y los contenidos abordados ya se han optimizado para su uso transversal para distintas fuerzas armadas. La creación de una institución de formación común, además de significar una fuerte señal para la integración europea, sería –por el despliegue territorial– una fuerte señal para la

Una estrategia de seguridad nacional integral e integradora para sintonizar y coordinar mejor los intereses alemanes.

El BSR debería evolucionar hacia un Consejo Nacional de Seguridad.

La obtención de autonomía estratégica por parte de la UE es en primer lugar una misión de formación.

Crear una formación común europea de oficiales.

Elaborar un análisis común de los desafíos de la política de seguridad.

importancia de los países bálticos miembros de la UE en términos de política de seguridad. Un concepto de liderazgo común desarrollado a partir de la formación común es parte importante del fundamento sobre el cuál a futuro se podría erigir una cultura estratégica común europea.

Otro componente fundamental de una cultura estratégica común es la percepción común de los desafíos de la política de seguridad. El modelado de amenazas y la brújula estratégica, anunciados en el marco de la presidencia alemana de la UE, son el comienzo de ello. En el curso del proceso se debe asegurar que se definan claramente los retos estratégicos para los intereses de la UE en materia de política de seguridad y de defensa. En este contexto, el Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea (EU INTCEN) puede asumir un rol central en la coordinación de los servicios de inteligencia y en la valoración técnica de la información situacional subyacente al modelado de amenazas. El producto final del modelado debería resumir los resultados como matriz, tanto en su dimensión geográfica como temática. Mediante la priorización de los retos geográficos y temáticos se podrá formular, entre otras cosas, el grado de ambición (*Level of Ambition*, LoA) como eje central de una doctrina militar común.

Otra tarea importante es respaldar la orientación estratégica de la Unión Europea de Defensa (UED) a través de la planificación reforzada y consolidada de capacidades. Para ello se debería priorizar a las once agrupaciones de capacidades del Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE para 2018 en el próximo proceso de revisión, para así poder atender de mejor forma los puntos principales del LoA común. Es importante asegurar permanentemente la estrecha interconexión y el control de implementación de los proyectos PESCO (cooperación estructurada permanente). Por consiguiente, también se deberían priorizar aquellos proyectos PESCO estratégicamente importantes, instar a los países miembro de participar preferencialmente de ellos y someter los proyectos a una revisión estratégica realizada por el respectivo país a cargo. Al mismo tiempo, todos los procesos que apunten a un “pilar europeo en la OTAN” deberían ser compatibles y sincronizables con el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN (NDPP, por sus iniciales en inglés), con el *Framework Nations Concept* (FNC) y el *Smart Defense*. En este contexto sigue rigiendo el principio: “No unnecessary duplication.”

Pilar europeo en la OTAN.

4. Fortalecer las cooperaciones industriales

Desde sus inicios la integración europea ha sido potenciada por la cooperación económica. El peso de la UE en las relaciones internacionales se basa en la potencia económica de sus países miembro y una posición unificada en temas de política comercial. Por esta razón, la implementación de la UED hasta la fecha, ha sido impulsada, en primer lugar, por la cooperación industrial e incentivos económicos. Con la implementación del DG Defence Industry & Space (DEFIS) en la Comisión de la UE se enfatizó nuevamente este hecho. La dirección política bajo el mando de la Presidenta Ursula von der Leyen está consciente de que en este momento el mayor consenso europeo se da en el ámbito de la cooperación industrial. Con el Fondo Europeo de Defensa (FED), el cual a partir de 2021 está pensado para impulsar significativamente a la UED con una dotación de 13 mil millones de euro, y en el marco de una vitrina de investigación y de capacidades, ya está a punto de salir un instrumento esencial para ello. En las negociaciones transinstitucionales sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) de 2021-2027, el monto previsto para el FED gatilló sobre todo resistencias por parte del Consejo Europeo. El ajuste del MFP 2021-2027 previsto en el marco de la pandemia COVID-19 podría llevar potencialmente a una reducción adicional del presupuesto previsto para el FED. Si bien la UED no se puede basar exclusivamente en la cooperación industrial e incentivos económicos, se debería aprovechar este vehículo potente para lograr los objetivos políticos a largo plazo. En este contexto, es menester

identificar las futuras tecnologías y competencias clave del sector industrial e implementar los criterios para la exportación de armas, los cuales están homogéneamente definidos de acuerdo al punto de vista común de la UE. Además, es necesario llevar a cabo una planificación europea de necesidades y capacidades así como una armonización, con tal de poner a los países miembro en condiciones de desarrollar capacidades militares, producir de forma íntegra bienes industriales y usarlos en pos de la resistencia a largo plazo.

Es algo clave que, con tal de fortalecer el pilar europeo en la OTAN, se requiere del permanente perfeccionamiento y de la armonización de las capacidades de los países miembro de la UE. En este contexto, son prioritarios aquellos países cuyas fuerzas armadas se caracterizan por una disponibilidad operacional deficiente, falta de equipamiento o sistemas de armas caducos. Para el desarrollo de capacidades al interior de la UED se emplearía un Plan Europeo de Inversiones Estratégicas (PEIE), el cual, junto con el FED y la prevista European Peace Facility (EPF), constituiría un tercer pilar financiero de la UED. En este marco se enfoca el fortalecimiento interno, en el sentido de entrenamiento y equipamiento, el desarrollo de capacidades institucionales así como planes de ejercicio multinacionales y comunes de las distintas fuerzas armadas. En sintonía con los acuerdos PESCO, este programa extrapresupuestario de la UE, además de priorizar los campos de acción y las solicitudes de fomento presentadas por países miembro ante la Comisión Europea, podría llevar a cabo prestaciones fortalecedoras en los países meta y reducir la presión respecto a la exportación de armas. De este modo, se impulsaría la unificación del panorama europeo de sistemas de armas. Además del fortalecimiento interno, el PEIE permitiría como segundo eje programático la “habilitación” inicial de las misiones PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) a través de facilitar el financiamiento inicial. En contraposición al mecanismo Athena, esto podría ser, en primer lugar, la preparación de fuerzas para misiones PCSD, el financiamiento de Operational Headquarters y Force Headquarters (OHQ/FHQ) y medidas de Apoyo a la Nación Anfitrión (HNS, por sus iniciales en inglés).

Implementar criterios homogéneos para la exportación de armas.

Perfeccionamiento y armonización de las capacidades de los países miembro de la UE.

5. La necesaria evolución del rol de Alemania

Es un hecho que las expectativas que los socios europeos y transatlánticos tienen para Alemania van en aumento desde hace años. Alemania además enfrenta numerosos retos de la política de seguridad y de defensa. Solo mediante desarrollos profundos y sustentables en términos políticos, militares y económicos, Alemania podrá aportar significativamente a la subsistencia de la UE en un mundo de rivalidades globales de las grandes potencias y de competencias entre los distintos sistemas, y hacer posible que defiendan eficazmente los valores comunes. Por esta razón, el aporte alemán no solo se debería medir respecto a su ambición política y sus capacidades militares, sino que también respecto a su fortaleza general en la toma de decisiones.

Van en aumento las expectativas sobre Alemania.



Sobre la revista **“Análisis y Perspectivas”**

Este formato de publicación expone brevemente diferentes análisis de distintos temas de índole económico, político y social que forman parte de las prioridades permanentes de la Fundación Konrad Adenauer.

Nuestras anteriores publicaciones son:

No. 25 Junio 2020
Multilateralismo en Tiempos de Egoísmo Nacional
Edgardo Riveros Marín
Esteban Tomic Errázuri

No. 26 Agosto 2020
El Sistema Laboral Chileno del Futuro
Pedro Irureta U.

No. 27 Septiembre 2020
Como estimular los negocios de los PYMEs
post-pandemia
Alejandro Pino



<https://www.kas.de/chile>