

¿Es Alemania todavía un poder europeo?

Susanne Gratius

»» Recientemente, se ha prestado mucha atención al papel de Alemania en la crisis del euro. Hay diferentes opiniones en cuanto al grado de solidaridad y liderazgo del país durante la crisis y muchos critican, con razón, su insistencia en la austeridad fiscal. Pocos cuestionan que Alemania es el actor económico principal. Pero es igualmente importante subrayar que el nuevo poder económico alemán no se ha traducido en un mayor liderazgo de la política exterior común de la Unión Europea (UE), sino en un instrumento para sus intereses geoeconómicos nacionales.

La posición de Alemania como cuarta potencia económica global y la segunda en materia de exportaciones no ha fomentado mayores esfuerzos para corregir el bajo perfil alemán en términos de política exterior. Ante la falta de una política exterior clara, los intereses económicos son ahora el paradigma dominante en las relaciones exteriores de Alemania. Tanto el ministro de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, como su partido liberal, están perdiendo peso político. Según las encuestas, si hoy se celebraran elecciones, el Partido Democrático Liberal (FDP, en sus siglas en alemán) lograría menos del 2 por ciento de los votos. Si bien la canciller alemana, Angela Merkel, no ha tenido más opción que asumir un papel clave en la crisis del euro, la abstención del país en cuanto a la cuestión libia y la falta de un discurso claro sobre otros asuntos globales ponen en tela de juicio el perfil internacional de Alemania. Potencialmente, esto podría hacer tanto daño a la Unión Europea como la fijación de Berlín en la reducción del déficit en la política económica interna.

CLAVES

- Berlín no cuenta con una hoja de ruta política para el futuro de Europa.
- En tiempos de crisis, muchos alemanes ya no consideran a la UE como un modelo político sino como un problema económico.
- Alemania tendrá que encontrar un nuevo equilibrio en su política exterior entre intereses económicos, principios normativos y sus aspiraciones de poder nacional.

»»»»» EL ABANDONO DE LA POLÍTICA
TRADICIONAL

La desordenada gestión de Merkel de la crisis económica demuestra que Berlín no cuenta con una hoja de ruta política para el futuro de Europa. La austeridad ha sido la única respuesta de Alemania a la crisis. Aparte de los fondos ya existentes, no se han adoptado medidas para fomentar el crecimiento o crear empleo. Aunque el modelo de exportación alemán señala que es posible crecer sin un mayor consumo, esta política no puede ser aplicada a otros países.

La política de austeridad fiscal de la canciller Merkel está perjudicando seriamente la imagen de Alemania. El coste es elevado: el declive de la integración europea, el aumento de la brecha entre los Estados miembros del norte y los del sur y la pérdida de influencia global sobre la liberalización del comercio, las agendas de desarrollo y el cambio climático.

En tiempos de crisis, muchos alemanes ya no ven a la UE como un modelo político sino como un problema económico. Consideran a Alemania como una potencia global y creen que la Unión Europea es demasiado pequeña para la cuarta mayor potencia comercial del mundo. Ello refleja un cambio sustancial de su papel internacional tradicional. Por razones históricas y dado su tamaño, en los últimos 50 años Alemania ha jugado el papel de potencia media en Europa. El eje euroatlántico ha sido la pieza central de su política exterior, basada en las estrechas relaciones bilaterales con Estados Unidos, Francia, Polonia e Israel. Durante mucho tiempo, Europa ha sido el baluarte que protegía el país del regreso del nacionalismo y la expansión geopolítica.

Como resultado de las dos guerras mundiales, el papel de Alemania tanto en su vecindad como a nivel mundial se ha basado en un pacto no escrito: su autoimagen e identidad no podrían separarse del proyecto europeo y la comunidad transatlántica. Los intereses nacionales y los europeos han sido tratados como dos caras de la misma moneda. En caso de un conflicto entre ambos

—como ocurrió en 1999 cuando dos tercios de la población alemana rechazaron el euro— el compromiso europeo sopesaría más que la opinión pública para la generación de políticos de la posguerra. Los valores europeos como la solidaridad, el desarrollo, la democracia y los derechos humanos subrayaban el compromiso normativo de Alemania hacia el multilateralismo dentro y fuera de Europa. Con el fin de evitar sospechas sobre posibles nuevas aspiraciones hegemónicas, Alemania siempre ha actuado por debajo de sus capacidades como potencia regional en Europa y ha incluido sus iniciativas en el marco de las relaciones franco-alemanas.

Pero todo esto ya no se puede dar por hecho. Si bien Alemania sigue manteniendo estrechas relaciones con Francia, ahora el poder se encuentra del lado de Berlín. Sin tanta carga histórica, ha surgido una nueva Alemania segura de sí misma, dispuesta a luchar por sus propios intereses económicos —contener la inflación y mantener el euro débil para favorecer sus exportaciones—, aunque eso vaya en contra de los intereses de sus vecinos del sur de Europa, que buscan estimular la demanda y abogan por la aprobación de los eurobonos. Los debates públicos y privados muestran que Alemania es cada vez más reacia a pagar el precio de la solidaridad necesaria para corregir las asimetrías de la zona euro, lo que podría llegar a conducir a una fuerte polarización entre un grupo de economías estables (Austria, Alemania, Finlandia y Holanda) y los países deficitarios. Muchos opinan que una Alemania menos europea busca crear una Europa alemana.

Tras años de crecimiento económico sostenible, el nacionalismo alemán está resurgiendo y no se puede descartar una “retracción por omisión” de Alemania de la integración europea. Al parecer, más de 60 años de integración no han servido para crear una identidad común lo suficientemente fuerte como para enfrentarse a la crisis actual. Ha surgido una nueva élite política menos comprometida con el proyecto europeo y las históricas divisiones norte-sur han vuelto a salir a la luz, reemplazando los conceptos alemanes tradicionales de *Solidargemeinschaft* (una comunidad solidaria) y

Ante la falta de una política exterior clara, los intereses económicos son ahora el paradigma dominante en las relaciones exteriores de Alemania

una “Unión de transferencias”. Al igual que los socios de la coalición liberal socialcristiana de Merkel, dos tercios de los ciudadanos alemanes se mostraron en contra de los paquetes de rescate para Grecia. Muchos alemanes están a favor de la exclusión de Grecia de la zona euro, otros han propuesto una división entre los países del norte y los del sur y otros han llegado incluso a sugerir la salida de la propia Alemania. El comisario europeo

de Energía, Günther Öttinger, ha llegado a sugerir que las banderas de los “europecadores” ondearan a media asta.

En la actualidad, las preocupaciones internas y electorales prevalecen sobre los objetivos europeos y de política exterior. Las encuestas poco favorables y la oposición en su propia coalición han reducido el margen de actuación de Angela Merkel. Las

demandas de austeridad a Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España han dañado seriamente el poder blando de Alemania. Según las encuestas, Alemania es el país más odiado en Grecia; en Italia, Mario Monti ha hablado de un creciente rencor entre la población; y en España, los medios de comunicación critican a Merkel sin remordimientos.

Es poco probable que el pacto fiscal de Merkel y Sarkozy, aprobado el 30 de enero de 2012, ayude a reparar el daño. Primero, la disciplina fiscal no servirá para reducir el riesgo de recesión y los niveles cada vez más altos de desempleo en los países deficitarios. Segundo, el Reino Unido y la República Checa ya han anunciado que no participarán en el acuerdo, cuya implementación resultará legalmente controvertida. Tercero, existe un problema de credibilidad: Alemania y Francia fueron los primeros en incumplir criterios similares a los que prevé el pacto.

Según el ex canciller Helmut Schmidt, Angela Merkel ha aislado a Alemania en Europa. La crisis también afectará a la propia Alemania, dado que más del 70 por ciento de sus exportaciones están destinadas a la UE. Además, la búsqueda de intereses económicos nacionales y el subsiguiente debilitamiento de la cohesión política dentro de la Unión también perjudicarán el prestigio internacional de Alemania como potencia civil normativa. La coalición de Merkel parece haberse distanciado de los principios básicos de la política exterior alemana –Europa y la comunidad transatlántica–, reemplazándolos por una diplomacia comercial bilateral, centrada en las nuevas potencias mundiales.

EL DECLIVE DE LA INFLUENCIA GLOBAL Y DEL PRESTIGIO DE ALEMANIA

El panorama internacional no es mucho más esperanzador. Alemania es el tercer mayor contribuidor al presupuesto de la ONU, pero su influencia política y visibilidad no se corresponden a su compromiso financiero. La decisión del país de abstenerse en la votación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la intervención militar en Libia fue un error y ha sido objeto de muchas críticas, tanto dentro como fuera del país, sin traer beneficios concretos. Asimismo, la abstención alemana es otra prueba de la ausencia de objetivos de política exterior claros, así como de un progresivo unilateralismo.

Además de perjudicar la credibilidad de Alemania como promotor de la democracia y los derechos humanos, el caso de Libia ha servido para consolidar el bajo perfil alemán y el liderazgo francés en la primavera árabe. Otro ejemplo de la incómoda posición de Alemania en el conflicto en Oriente Medio ha sido su posición en contra del reconocimiento de un Estado palestino independiente en el debate de la ONU, en el debate celebrado en septiembre de 2011. Por otro lado, la aspiración alemana de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad es algo contraria a la unidad europea.

»»»» Si bien el país se ha unido al consenso europeo sobre el reciente embargo de petróleo a Irán, desde hace mucho Berlín oscila entre el enfoque duro de Francia, el Reino Unido y Estados Unidos, por un lado, y la posición de China y Rusia, por el otro lado. Asimismo, Alemania también ha actuado con cautela y, de cierta forma, con ambivalencia, con respecto a Siria. De igual modo, las relaciones entre Berlín y Washington no atraviesan su mejor momento. Los compromisos internacionales de Alemania se miden según sus costes electorales e incluso el ex canciller Helmut Kohl ha criticado la política exterior “desorientada” de su antigua protegida, Angela Merkel.

El objetivo de Alemania de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU no se corresponde a su cada vez menor influencia política en la escena internacional, y así lo demuestra su récord durante su año en el Consejo (2011-2012). La agenda de reforma de la ONU está estancada y las negociaciones multilaterales sobre el cambio climático, en las cuáles Berlín ha jugado un papel de liderazgo, no avanzan.

Por otro lado, Alemania busca lograr nuevas asociaciones estratégicas, en particular con China y Rusia, pero también con Brasil, India y Sudáfrica, a través del foro de diálogo GIBSA. Según Westerwelle, Alemania, como potencia global exportadora, tiene que formar parte de la nueva arquitectura mundial emergente, dirigida por países exitosos en Asia, América Latina y África. En febrero de 2012, el Ministerio alemán de Asuntos Exteriores publicó un nuevo documento sobre las relaciones con las potencias no tradicionales, incluyendo a los BRICS –Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica–, así como a países tipo México, Colombia, Indonesia y Vietnam. El documento confirma la transición hacia una política más allá de Europa, aún basada en los valores, pero con una creciente priorización de los intereses económicos, energéticos y de seguridad en el exterior.

Ésta tendencia empezó durante el Gobierno de Gerhard Schröder (1998-2005), cuya visión

pragmática enfocaba la política exterior hacia las exportaciones y la seguridad energética. En la actualidad, Rusia es un socio cercano de Alemania, y China el mercado que más crece en materia de las exportaciones del país. En 2007, la Administración Merkel lanzó la primera Estrategia para Asia Central, claramente orientada hacia la seguridad energética. A pesar de las violaciones de los derechos humanos, en febrero de 2012, Alemania firmó un acuerdo estratégico con Kazajstán en materia de energía, industria y tecnología. Asimismo, durante la visita de la canciller a China, a principios del mismo mes, Alemania dio prioridad a los nuevos acuerdos económicos, en detrimento de posibles reuniones con los disidentes. Cada vez más, los valores democráticos pierden ante los intereses comerciales y energéticos.

Asimismo, el comercio es cada vez más el hilo conductor de la política exterior del país. En 2010, las exportaciones representaron el 45,9 por ciento del PIB alemán, en comparación con el 25 por ciento de hace veinte años atrás. Ello demuestra la creciente dependencia alemana del mercado exterior. Las prioridades también han empezado a cambiar. Con el 16 por ciento del comercio alemán, Asia ya ha superado a las Américas (10 por ciento). La diplomacia comercial bilateral con socios no tradicionales se centra, sobre todo, en China y Rusia. Pekín es la principal fuente de importaciones de Alemania y pronto podría convertirse en su segundo mercado de exportaciones. Las exportaciones alemanas siguen concentrándose en Europa en primer lugar, Estados Unidos en segundo lugar, y China en sexto, después de Italia. Pero Rusia (13), Brasil (19) e India (21) son mercados que crecen muy rápidamente y que ocupan un lugar cada vez más importante en los flujos comerciales de Alemania.

¿MÁS O MENOS EUROPA?

El reciente *boom* económico de Alemania se debe a ajustes estructurales llevados a cabo bajo la anterior Administración y a un modelo de ex-

portación –centrado, sobre todo, en el sector automovilístico, que representa el 20 por ciento del PIB– cuyo éxito depende, en parte, de la depreciación del euro y de las tasas de crecimiento en los mayores mercados de exportación. Los altos flujos de comercio intrarregional demuestran lo cuán vinculada está la economía alemana a la UE. Por tanto, la política exterior de Berlín (aún) no puede separarse de Europa. La más que probable recesión en la eurozona también perjudicará a la economía alemana. A pesar de haber registrado un índice de crecimiento del 3 por ciento en 2011, en los tres últimos meses del año pasado el crecimiento cayó en un 0,25 por ciento. Si Alemania entra en recesión, será mucho más difícil lograr una gobernanza económica viable en la eurozona.

Los intereses económicos y de política exterior de Berlín están en manos de Philipp Rösler, ministro de Economía, y Guido Westerwelle, ambos del FDP. La lógica geoeconómica está empezando a reemplazar el enfoque europeo y transatlántico tradicional como el principio rector de las relaciones exteriores alemanas. Aparte de las nuevas asociaciones energéticas, la Alemania como “potencia civil” es ahora el tercer mayor exportador de armas y equipamiento militar del mundo. Los principales compradores son los países europeos y Estados Unidos, pero también Arabia Saudí, Turquía, Brasil y Suráfrica.

Aún así, es posible que la creciente “economización” de la política exterior haya ocurrido más por accidente que como resultado de una estrategia planificada, en la medida que grandes empresas alemanas han llenado el vacío dejado por un ministro de Exteriores débil. Recientemente, Guido Westerwelle negó en una entrevista la existencia de una “economización” excesiva de la política exterior del país, pero sí identificó a las compañías alemanas como parte de la diplomacia exterior de Alemania y la proyección global del país como un centro neurálgico económico. Según el analista Hans Kundnani, las grandes empresas ejercen cada vez más influencia sobre la política exterior de Alemania.

OPCIONES PARA EL FUTURO

Alemania tiene tres opciones para redefinir su lugar en Europa y en la escena internacional: regresar a sus principios y alianzas tradicionales en materia de política exterior, a pesar de la oposición y de la opinión pública; actuar de manera unilateral y crear alianzas *ad hoc* con diferentes socios; o acercarse a los BRICS, como parte de una estrategia bien calculada. El caso de Libia es prueba de que Alemania debe elegir.

El ministro de Asuntos Exteriores, en un discurso pro europeo, pronunciado el 20 de enero en Washington, desestimó las especulaciones sobre las posibles aspiraciones hegemónicas de Alemania y dejó claro que “más Europa, no menos, es la respuesta a la crisis actual”. Sin embargo, los compromisos retóricos tanto de Westerwelle como de Merkel a “más Europa” necesitan traducirse en resultados concretos, más allá de la gestión de crisis *ad hoc* e ineficaz que se ha visto hasta ahora. Asimismo, el Gobierno alemán necesita invertir mucho más capital político a la hora de abordar las preocupaciones de la población y de abogar por Europa, algo que la Administración ya ha empezado a hacer en el exterior, pero no tanto a nivel local.

La actuación unilateral no es una alternativa creíble. Dado que la estabilidad económica de Alemania es el resultado del mercado único europeo, los intereses económicos no pueden justificar dicha política. Además, más allá de sus capacidades de exportación, Alemania está lejos de ser una potencia mundial: las cifras demográficas descienden, la capacidad militar del país se ha visto reducida y su poder blando se limita al éxito económico. Alemania no tiene ni la voluntad ni la fuerza para actuar por sí sola.

Dados los intereses económicos y energéticos del país en Rusia, China y Brasil, acercarse a los BRICS parece una mejor opción. Alemania sufre la presión de su poderoso sector privado, que busca nuevos mercados y, por tanto, la política exterior del país podría alejarse cada vez más de los valores y orientarse hacia la búsqueda de intereses

»»»»» económicos en los mercados emergentes. No obstante, los intereses no pueden substituir a la política exterior y el grupo heterogéneo de los BRICS no presenta una alternativa realista a la UE.

Al final, estas no son opciones exclusivas, sino complementarias. Por razones políticas, históricas y económicas, Alemania probablemente continuará con su compromiso hacia la integración europea. Pero su tamaño y posición como potencia comercial mundial también obligará al país a mirar más allá de Europa y a establecer relaciones más estrechas con las potencias emergentes. Por tanto, Alemania tendrá que encontrar un nuevo equilibrio entre los intereses económicos, los principios normativos y sus aspiraciones nacionales de poder en su política exterior.

Más importante que nuevos conceptos estratégicos con las potencias emergentes es establecer una hoja de ruta política para Europa a largo plazo. Si el final del euro implica el final de la

UE, como ha pronosticado la canciller Merkel, Alemania debería dirigir su poder económico hacia un liderazgo europeo menos orientado hacia sus intereses nacionales. Puede que convertir la austeridad fiscal en ley contribuya a mejorar la imagen del Gobierno a nivel nacional, pero mermará el apoyo al liderazgo alemán en el exterior. Asimismo, afecta al papel tradicional del país como potencia media normativa y basada en el multilateralismo, incluso si Alemania acumula cada vez más poder económico comparado con sus socios europeos.

Susanne Gratius es investigadora senior en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**