

¿Por qué Alemania no se está convirtiendo en la potencia hegemónica de Europa?

Ulrich Speck

>>> El papel protagonista de Berlín en la respuesta europea a la crisis del euro representa un cambio radical. Alemania se ha convertido en el líder de Europa. El exministro de Economía francés, Thierry Breton, afirma que el liderazgo franco-alemán ha desaparecido y que “Berlín está ahora solo en la cabina de mando”. Según Philip Stephens, columnista del *Financial Times*, “Berlín ahora diseña la agenda del continente”. Y mientras ciertos analistas hablan de la hegemonía alemana en Europa, otros llegan incluso a apuntar la aparición de un “Cuarto Reich”. Otros, partidarios del federalismo, insisten en que los problemas de Europa solo se solucionarán si Alemania conduce el continente hacia una unión mucho mayor.

Pero no hay que ir tan deprisa. Aunque la perspectiva de que el país teutón se está convirtiendo en una potencia hegemónica preparada para trasladar su poder económico en una supremacía de hecho es tentadora, un análisis más detallado de su mentalidad y su estrategia política muestran que no tiene ni la voluntad ni la capacidad para liderar al continente europeo. A pesar de haber asumido un papel protagonista en la crisis del euro, Alemania está lejos de convertirse en la potencia locomotora de Europa. Es más, incluso su liderazgo en la economía de la eurozona es frágil y limitado. Las ambiciones de Alemania en materia de política exterior son muy modestas y eso la imposibilita para estar a la cabeza de Europa en ese campo; como tampoco lo está en cuanto a seguridad y defensa. Así, la nueva influencia de Berlín en Europa está directamente relacionada con la resolución de la crisis del euro y no supone un incremento del poder alemán en el continente europeo.

CLAVES

- La nueva influencia de Alemania en Europa está directamente relacionada con la resolución de la crisis del euro.
- Mientras que Francia y el Reino Unido siguen siendo potencias modernas, Alemania ha desarrollado una actitud posmoderna hacia la seguridad y la defensa.
- Ni las élites alemanas ni la población desean asumir una posición de liderazgo en los asuntos internacionales.

»»»»» **LIDERAZGO LIMITADO**

Alemania ha dominado la respuesta de la Unión Europea (UE) en la crisis del euro porque su economía es fuerte, mientras que la francesa es débil y Reino Unido no forma parte de la eurozona; por tanto, esa prominencia germana no ha respondido a un deseo de poder y dominación. Por ello, Berlín, en particular, ha tenido que encargarse de diseñar la respuesta común a la crisis. Y en este punto, es importante no subestimar la capacidad de Francia para cambiar los planes del país teutón de manera significativa.

Por otro lado, la primacía germana se ha visto ampliada por las divisiones internas en Europa sobre cómo responder a la crisis monetaria. Así, mientras que los países nórdicos y los del Este abogan por la disciplina y austeridad, los meridionales están a favor de fomentar el crecimiento. No obstante, la posición de los países del sur se ha visto debilitada por la falta de apoyo de los miembros más prósperos de la Unión, especialmente Alemania. Al tiempo, Berlín parecía reacio a apoyar plenamente el euro con todas sus fuerzas. El panorama pintaba que cuanto más dispuesta parecía estar Alemania a abandonar el euro, más propensos estaban los demás actores a aceptar las condiciones germanas. Bajo ese esquema, el país del Rin quedaba en una posición de control, que acababa con el tradicional equilibrio de poder en la Unión. A su vez, otros países fuertes, como Reino Unido y Polonia, se vieron excluidos del proceso de toma de decisiones, que se limitó, sobre todo, a los miembros de la eurozona.

Asimismo, el alcance del predominio alemán también ha sido limitado. A pesar de las especulaciones sobre una posible unión fiscal que, a su vez, conduciría a una fusión política de pleno derecho, la respuesta de Berlín a la crisis del euro se ha centrado en un pacto fiscal, una propuesta mucho menos ambiciosa. Ese acuerdo sería, en esencia, una nueva versión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que no ha sido capaz de asegurar la disciplina fiscal en la UE. Esa firma supondría el compromiso de los Estados miembros a aceptar la supervisión de sus presupuestos. Pero, en cual-

quier caso, una coalición de Estados miembros con mayoría simple podría revocar cualquier castigo propuesto por la Comisión.

Se ha sobrestimado la dimensión política del pacto fiscal y la voluntad política de Berlín para avanzar hacia una mayor integración europea. El Gobierno alemán ha dicho haber descubierto su vocación europea, pero los críticos afirman que, a pesar de los llamamientos para lograr una mayor unión, Berlín no cuenta ni con una ruta estratégica para el futuro de la UE ni con la ambición geoestratégica para hacerlo. Por el contrario, consideran el aparente entusiasmo europeo de Alemania como una respuesta táctica y oportuna a las presiones del mercado sobre la moneda única.

Por todo ello, la supremacía germánica en la crisis del euro es provisional y se limita a unas líneas específicas de la política económica. Un análisis más detallado de la cultura alemana en política exterior revela que Alemania no tiene una agenda, ya sea abierta o escondida, para convertirse en una potencia hegemónica en Europa.

**UNA POLÍTICA EXTERIOR DE BAJO
PERFIL**

Tras la Segunda Guerra Mundial, la *Bundesrepublik* (República Federal de Alemania) fue fundada como la antítesis del imperio nazi. Desde entonces, Alemania mantiene las mismas directrices de política exterior trazadas en 1949. “Nunca más” se convirtió en el lema de la nueva nación. Se introdujeron controles para supervisar el poder del nuevo Estado en todos los aspectos, desde el más local hasta el más internacional. Dentro de ese marco, la seguridad de Alemania Occidental fue enmarcada en la OTAN, a la cual el recién creado ejército alemán occidental tenía que contribuir. Por otro lado, el proceso de unificación europea tenía el objetivo de asegurar que el bienestar alemán estuviera sistemáticamente vinculado a la prosperidad de sus vecinos. La *Westbindung* (integración occidental) de Alemania resultó ser un enorme éxito, dado que devolvió la República al ámbito de las naciones civilizadas. Los alemanes

gozaban de más paz, libertad y prosperidad que nunca. La “cuestión alemana” que había fomentado dos guerras mundiales parecía resuelta.

La unificación del país en 1990 reafirmó esa fórmula. La nueva Alemania unificada no cuestionó la integración en las estructuras euroatlánticas, sino todo lo contrario. El país que dirige Angela Merkel aún considera la OTAN como una alianza clave para su defensa, a pesar de que la seguridad haya perdido relevancia para Berlín tras desvanecerse la Unión Soviética y la concomitante amenaza de una guerra nuclear en territorio germánico. Asimismo, el progreso alcanzado en materia de integración europea durante los últimos veinte años ha servido para incluir al país en las estructuras e instituciones europeas.

Todos los actores políticos y expertos creen que la OTAN y la UE son esenciales para los intereses alemanes.

La orientación fundamental de la política exterior teutona y su participación en las estructuras internacionales y supranacionales no han sido cuestionadas por ningún actor político relevante en Alemania. Y la totalidad de los actores políticos y expertos coinciden en que la OTAN y la UE son esenciales

para los intereses germanos. Mientras, en Alemania no existen férreos partidarios de su soberanía como en Francia, y no hay un sentimiento euroescéptico como el de los conservadores británicos. Una de las razones por la cual la canciller Angela Merkel goza de popularidad entre sus ciudadanos es el hecho de que siga manteniendo la orientación de la Alemania de la posguerra en materia de política exterior: mantenerse cerca de Estados Unidos en cuestiones de seguridad, y del lado de París y la UE para todo lo demás.

Por el contrario, Francia y Reino Unido se han mostrado dispuestas y capaces de usar la fuerza militar para alcanzar sus objetivos de política exte-

rior, mientras que Alemania ha desarrollado una actitud posmoderna hacia la seguridad y la defensa. Como apuntábamos, los alemanes son reacios a aceptar el uso de la fuerza militar, en virtud de su lema de “nunca más”. Alemania no actuará jamás como una potencia imperialista y violenta que intenta someter a los demás a su voluntad. La nación tiende a identificarse con las víctimas o posibles víctimas de ataques militares, puesto que les recuerdan a los bombardeos de ciudades alemanas durante la Segunda Guerra Mundial.

En la primera década de los años 2000, la participación alemana en los bombardeos aéreos en Kosovo y la decisión de enviar tropas a Afganistán pareció sacudir su consenso pacifista. Pero diez años más tarde, esas experiencias, a pesar de estar justificadas no solo debido a los intereses nacionales, sino también por motivos humanitarios, han reforzado la tradicional desconfianza de los alemanes en cualquier asunto relacionado con el ejército. La decisión de Berlín de abstenerse en la votación del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Libia es un reflejo del regreso del país a su posición tradicionalmente pacifista.

Al tiempo, el interés por los asuntos militares sigue siendo bajo por parte de los alemanes y la reducción de su ejército no ha suscitado un debate público o reflexión sobre su estrategia militar, como ha ocurrido en Reino Unido. El actual ministro de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, lo ha entendido y, al comenzar su mandato, se centró en la retirada del armamento nuclear estadounidense del territorio alemán.

Así, mientras profesan una profunda aversión hacia el poder militar, los alemanes son entusiastas del multilateralismo. Bajo su mirada, la ONU y la UE son respetadas como las estructuras internacionales legales y políticas que enmarcan el Estado germánico y su política exterior. Para Alemania, la OTAN sigue siendo su principal proveedor de seguridad. Como apuntábamos, los alemanes temen tener que actuar en solitario, detestan la idea del aislamiento internacional y buscan el apoyo de otros actores, en particular de los organismos y las instituciones multilaterales. Ser un buen ciudadano internacio-

»»»»» nal, en línea con las metas de los socios clave, es un objetivo en sí mismo.

Esta actitud limita el espacio de maniobra de los diplomáticos alemanes. Los líderes políticos de todos los partidos quieren mantener el consenso y los diferentes gobiernos no han querido romperlo. Y si se decide llevar a cabo medidas impopulares, se intenta mantenerlas ajenas a la opinión pública; algo que a menudo se consigue, puesto que la opinión pública y los medios de comunicación alemanes están más centrados en las cuestiones nacionales.

La realidad es que ni los máximos responsables ni sus ciudadanos desean que Alemania asuma el liderazgo en asuntos internacionales. Por tanto, Berlín raramente lidera la política exterior de la Unión y no está muy interesado en desarrollar iniciativas estratégicas y hacer que los demás las sigan. A pesar de eso, según el *European Council on Foreign Relations Scorecard*, publicado en 2011, Alemania se ha convertido en la cabeza de la política exterior europea en “más áreas que ningún otro país”. Pero el informe llega a esa conclusión porque la definición de “liderazgo” en la que se basa el estudio es muy extensa y vaga. En la mayoría de las cuestiones de política exterior, la *Bundesrepublik* evita adoptar cualquier posición fuerte y apuesta por seguir la postura occidental y así evitar cualquier conflicto.

Entonces, ¿cuáles son las prioridades de Alemania en materia de política exterior? La política dictada desde Berlín busca mantener una buena relación con Estados Unidos, como un proveedor de seguridad de último recurso, y con la UE, como la estructura que enmarca el Estado alemán. Más allá de eso, el país desea tener buenas relaciones con los principales focos de poder fuera de la UE, en particular con Moscú y Pekín, dos importantes socios económicos. La seguridad de Israel también está en el radar de Alemania, cuestión que la canciller Angela Merkel ha descrito como “no negociable”.

En cuanto a sus países vecinos, por razones económicas y de seguridad, Alemania da prioridad a las

buenas relaciones con el este y el sureste europeo. Merkel ha mediado entre Serbia y Kosovo y, recientemente ha empleado esfuerzos para solucionar el conflicto enquistado de Transnistria. Pero incluso en su patio trasero, Europa Central y del Este, Alemania no es una potencia hegemónica. Polonia, por ejemplo, se muestra mucho más activa a la hora de dirigir el papel de la UE en Europa del Este y el Sur del Cáucaso.

Vistas estas premisas, se puede afirmar que Alemania:

- Se ha consolidado como una potencia económica mundial, pero se resiste a utilizar su perfil económico internacional para lograr avances en sus intereses estratégicos.
- No invierte muchos esfuerzos para liderar los debates sobre las políticas externas comerciales de la UE.
- Dado su peso económico, es sorprendente lo poco que usa su poder geoeconómico.
- Está satisfecha con su política exterior pasiva y libre de riesgos y la mayoría de sus ministros de Asuntos Exteriores ha gozado de popularidad; sus ciudadanos les aprueban.
- El bajo perfil de Berlín en materia de política exterior y de seguridad también cuenta con la gran ventaja de no interferir con los negocios alemanes y sus grandes intereses internacionales.
- La participación de Alemania en las estructuras euroatlánticas disminuye la carga de los líderes germanos en cuanto a la política exterior.
- La delegación *de facto* de gran parte de la política exterior y de seguridad a las estructuras de la Unión Europea y de la OTAN ha permitido que los distintos gobiernos alemanes se hayan centrado, sobre todo, en las cuestiones nacionales.

¿ES SOSTENIBLE?

La cuestión clave es si Berlín podrá continuar con su actitud pasiva en el plano internacional. ¿Se pueden permitir los alemanes esa mentalidad política aislacionista? o, ¿tendrán que cambiar, en la medida que cambia el contexto mundial y Alemania cobra más peso?

La política germana exterior y de defensa se enfrenta a dos nuevos desafíos. En primer lugar, el marco de seguridad al que pertenece –la OTAN– es cada vez más débil. Washington está recortando su presencia militar en Europa y lo más probable es que lo siga haciendo, dada la presión que sufren sus presupuestos y la escasa prioridad que tiene la seguridad europea en la agenda actual del país que lidera Obama. Y aparte, y muy relacionado con lo anterior, es el hecho de que la UE y Alemania estarán más presionadas para convertirse en actores importantes en política exterior, según vaya disminuyendo la voluntad y la capacidad de Estados Unidos para asumir la carga y sostener el orden liberal internacional. La Unión Europea y Alemania tendrán entonces que asumir una mayor responsabilidad por la seguridad y atraer el interés de las potencias emergentes en el sistema internacional.

En estos momentos, Alemania no percibe ninguna gran amenaza a su seguridad y, por tanto, probablemente siga recortando su ejército. No hay indicios de que Berlín planea abogar para que la UE desarrolle una fuerte identidad militar y se convierta en un proveedor de seguridad más activo. El motivo es claro: como hemos visto, dicha propuesta no sería muy popular en Alemania. Así, los alemanes seguirán contando con la OTAN como organización capaz de asegurar la seguridad europea y Berlín apoyará algunas misiones de la UE y de la ONU en el extranjero, pero de manera muy limitada.

En materia de política exterior, la brecha entre la fuerza y la falta de voluntad del país que dirige Angela Merkel para asumir el liderazgo probablemente aumentará. La presión sobre Alemania para que preste un mayor apoyo a los asuntos exteriores europeos y para que asuma un papel más activo en las relaciones bilaterales con las potencias emergentes podría aumentar. Pero probablemente la *Bundesrepublik* usará su creciente peso para intentar disminuir esa coacción y no para liderar nuevas iniciativas. Al contrario de Francia y Reino Unido, que han mantenido una perspectiva global y continúan desempeñando un papel internacional, Alemania prefiere actuar a

nivel regional: no alberga ambiciones de usar su poder en el mundo de manera estratégica.

De todo ello se deduce que el país teutón está muy centrado en los asuntos nacionales y su actitud es prácticamente aislacionista: carece de voluntad estratégica y no cuenta con un ejército fuerte. Por tanto, en la actualidad Alemania no tiene ni la voluntad ni la capacidad para liderar la UE y convertirla en una potencia mundial más eficaz. Todo lo contrario, Berlín podría disminuir, en lugar de aumentar, la importancia de la política exterior europea, bloqueando las ambiciones de Francia, Reino Unido y otros países como Polonia.

CONCLUSIONES

- Alemania no se está convirtiendo en la potencia hegemónica de Europa, pero la crisis del euro ha puesto de relieve un vacío de liderazgo en la UE, que el país bávaro ha intentado llenar momentáneamente, aunque con inquietud y después de mucha reticencia. Ese liderazgo por *defecto* se ha llevado a cabo con mucha cautela, y no hay indicios de que vaya a ir más allá de la política económica y, por lo tanto, no llegará al ámbito de la política exterior.
- El país teutón ha ganado peso en Europa, pero tiene pocas ganas de liderar. La composición de las instituciones alemanas de la posguerra y su cultura política no conciben que el país avance hacia una posición desde la que podría ejercer poder sobre otros. Por el contrario, es posible que Alemania utilice su influencia para disminuir las ambiciones globales de otros Estados miembros y de las instituciones de Bruselas. El país bávaro es, en esencia, una potencia “negativa” o “de veto”.
- Es poco probable que Alemania decida actuar en contra de sus socios Estados Unidos y Europa, dado que desea seguir siendo un buen ciudadano internacional. Berlín no tiene ni la voluntad ni la capacidad para convertirse en un actor independiente. Mientras que considera impor-



- »»»»» tantes las buenas relaciones con algunos centros de poder del Este, como Moscú o Pekín, la capital germana no quiere convertirse en una especie de BRIC.
- En términos de la política alemana de defensa, el principal objetivo es mantener la seguridad del país bajo el paraguas de la OTAN.
 - A pesar de las diferentes opiniones sobre cómo abordar la crisis del euro, los germanos están de acuerdo en que pertenecer a las estructuras de la UE es una precondition para el éxito económico y político de su país.
 - Alemania está interesada en mantener, no cambiar, el *status quo* en Europa y la alianza transatlántica. La actual configuración estratégica cumple con ese propósito. Los principios rectores de la política germana siguen siendo: la participación en alianzas con los amigos y socios del país; bajo perfil en los asuntos internacionales para evitar confrontaciones indeseadas; esfuerzos para abstenerse de cualquier acción militar; enfoque en la economía y una justa redistribución de la riqueza entre los ciudadanos alemanes. Al asumir el liderazgo en la crisis del euro, la intención de Berlín ha sido mantener, y no cambiar, el *status quo*.
 - La idea de que Alemania podría o debería convertirse en una potencia más fuerte y más activa en la escena internacional sigue siendo repudiada a nivel nacional. El deseo del país sigue siendo ser una “no potencia” o incluso una “anti-potencia”, en un entorno posmoderno. No obstante, los acontecimientos internacionales podrían llegar a obligarle a salir de su zona de confort.

Ulrich Speck es investigador asociado en FRIDE y editor del Global Europe Morning Brief.

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