

## ALEMANIA, ¿UN ACTOR EN BUSCA DE UN NUEVO PAPEL

Javier Lion Bustillo\*

Recibido: 24 Septiembre 2011 / Revisado: 28 Septiembre 2011 / Aceptado: 5 Octubre 2011

### INTRODUCCIÓN

El eje franco-alemán ha desarrollado históricamente el papel de liderar la construcción europea, de tal manera que los ritmos y resultados de ésta han reflejado en buena medida las ideas y los intereses alemanes. De ahí que, en un momento en el que la integración continental parece vivir una profunda crisis, resulte especialmente relevante el dirigir nuestra mirada hacia Berlín en busca de soluciones. En los últimos años, la política exterior alemana ha resultado fuertemente criticada precisamente por su carácter escasamente responsable y su tendencia a resultar poco predecible, en contradicción con lo que fueron sus tradicionales características en el pasado. En este sentido, se percibe una evidente tensión entre el papel que Alemania parece desear y el que sus socios pretenden que adopte, generando una política errática incapaz de realizar una contribución positiva a la construcción europea. Por ello, puede resultar particularmente útil el examinar la política europea de Alemania desde el punto de vista del concepto del rol nacional con vistas a entender los motivos que provocan la existencia de unas valoraciones tan encontradas sobre la actitud alemana y sus repercusiones en la política continental<sup>1</sup>.

El presente artículo se estructurará de la siguiente forma: en primer lugar, se revisará la teoría del concepto del rol nacional; posteriormente, se examinarán las principales características de la política alemana hacia Europa durante la Guerra Fría, basada en el principio de responsabilidad y en

su carácter predecible, lo que le habría convertido en el motor de la construcción europea; a continuación, se dará cuenta de la evolución de la política europea de la nueva Alemania en los años posteriores a la unificación y de sus efectos sobre la integración; en el siguiente apartado, abordaré los últimos años, caracterizados por una evidente crisis en el proyecto europeo, rastreando hasta qué punto la política alemana ha contribuido a este resultado; finalmente, extraeré algunas conclusiones sobre el papel alemán en la Europa de hoy.

### 1. LA TEORÍA DEL CONCEPTO DEL ROL NACIONAL EN POLÍTICA EXTERIOR

Uno de los aspectos que más ha llamado la atención de los académicos en el terreno de las Relaciones Internacionales es la tendencia a la continuidad en la política exterior de distintos países y las diferentes respuestas que éstos articulan ante escenarios estructurales de carácter similar. En otras palabras, los Estados tienden a reaccionar frente a los cambios en su entorno utilizando para ello su propia experiencia histórica y su bagaje ideológico relativo a cuál debe ser su comportamiento. Ello dio pie a ir configurando la teoría del concepto del rol nacional en la política exterior.

El pionero en la aplicación de este concepto fue Kalevi Holsti, quien puso el acento en la tendencia de cada Estado a actuar de acuerdo con una serie de papeles que se habrían conformado a lo largo del tiempo. Estos papeles a desempeñar serían

\* Universidad de Cádiz. E-mail: jlion3@hotmail.com.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Fischer, Joshka, "The Wrong Foreign Policy", en *New Europe*, 1-7 de mayo de 2011.

an internalizados por la élite política, creando una serie de expectativas por parte de otros actores, de tal manera que se esperará que el Estado en cuestión ajuste su actuación a las normas implícitas en el papel que desempeña. Por su parte, Alexander Wendt considera que la asunción de esos papeles conlleva para el Estado la posesión de una identidad de carácter estable a lo largo del tiempo, lo que explicaría la tendencia a la continuidad en política exterior. Este concepto del rol nacional condicionaría los intereses y las políticas de los Estados generando, según Ulrich Krotz, tres tipos de efectos: prescribe determinados comportamientos, proscribidos otros e influye en la configuración de un determinado estilo de hacer política tanto a nivel interno como internacional, lo que genera sus propias repercusiones. El problema es que, según el propio Holsti, un Estado desempeña normalmente diferentes papeles, lo que le puede conducir a situaciones de tensión (*role strain*), dando lugar a contradicciones ideológicas, lo que hará más difícil el desempeño de sus tareas<sup>2</sup>.

## 2. LA TRADICIONAL POLÍTICA EUROPEA DE LA RFA

El terrible legado histórico del nazismo determinó que, durante la Guerra Fría, la política exterior de la RFA debiera afrontar una drástica transformación. La situación de debilidad en la que surgió la República de Bonn y la necesidad de recobrar su plena soberanía e igualdad de derechos (*Gleichberechtigung*) condujeron a una política de conciliación hacia sus aliados, convirtiéndose en el socio más fiel de la OTAN, así como en un impulsor voluntarioso de la integración europea, valiéndose de la calificación de *Musterknabe* (alumno aventajado). De hecho, la creación de estructuras multilaterales era lógicamente apoyada por una potencia que experimentaba serias restricciones a su soberanía y que era observada con desconfianza por sus vecinos, temerosos del resurgimiento de su poder<sup>3</sup>. La única forma en la que éste podía ser aceptable para ellos era si el mismo no era percibi-

do como una amenaza, de manera que la política exterior alemana trató de diluir cualquier sospecha de revanchismo o de política de poder.

Así, esta política se caracterizó por una gran confianza en el Derecho Internacional como medio de solventar los contenciosos y una marcada reticencia hacia el uso de la fuerza, de manera que los gobiernos renunciaron a cualquier intervención militar fuera del espacio de la OTAN. Su gran capacidad exportadora le aportaba una muy favorable balanza comercial, de manera que su actuación exterior se basaba fundamentalmente en el uso de instrumentos económicos. Además, Bonn mostró una gran reticencia a la acción unilateral en la esfera exterior, prefiriendo un sólido compromiso hacia la cooperación internacional y la integración por medio de instituciones multilaterales (*Einbindungspolitik*). A partir de estos rasgos, Hanns Maull calificó a la RFA de “potencia civil”, ajustando su actuación a dichos principios por una determinación ideológica<sup>4</sup>.

Su actuación exterior tendió a legitimarse apelando al concepto de “responsabilidad” (*Verantwortungspolitik*), que se centró en la creación de medidas de confianza hacia sus aliados, pero también hacia el Pacto de Varsovia, con vistas a promover la construcción de la paz y la estabilidad. El objetivo era que el país fuera percibido como un socio fiable y previsible por parte de la comunidad internacional, diluyendo cualquier imagen de peligro o de incertidumbre. De ahí que renunciara a la tradicional política de la Alemania Guillermina, basada en la libertad de acción y el eludir cualquier compromiso firme (*Schaukelpolitik*), y se optara en cambio por anclar el destino del país en Occidente. Además, hubo un esfuerzo retórico por vincular su política con ideas ampliamente compartidas, como la construcción europea o la distensión mundial, con una marcada tendencia a evitar el justificar su actuación mediante el recurso a los intereses nacionales. Pero esta política pronto evidenció una reticencia manifiesta a tener que escoger entre sus distintos compromisos, prefiriendo por el contrario

<sup>2</sup> Holsti, Kalevi J., “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”. *International Studies Quarterly*, vol. 14, 3 (1970), 233-309. Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 213-226. Krotz, Ulrich, “National Role Conceptions and Foreign Policy: France and Germany Compared”, Minda de Güinzburg Center on European Studies, Universidad de Harvard, Working Paper 02.1 (2002), 6-9.

<sup>3</sup> Peter Katzenstein creó la noción de Estado semi-soberano para designar las restricciones existentes. Katzenstein, Peter, “Introduction”, en Peter Katzenstein (ed.), *Tamed Power*. Ithaca, Cornell University Press, 1997, 20.

<sup>4</sup> Maull, Hanns W., “Germany and Japan: The New Civilian Powers”. *Foreign Affairs*, vol. 69, 5 (1990-91), 91-106.

compatibilizar todos ellos, incluso al precio de una cierta falta de coherencia en los resultados<sup>5</sup>.

La plasmación práctica de la política exterior alemana se centró sobre todo en mostrar su amplia disposición a promover la integración de Europa Occidental. Desde una posición oficial, la unificación alemana y europea constituían las dos caras de la misma moneda, de manera que el progreso de la integración iría diluyendo progresivamente los viejos rencores y permitiría a largo plazo la recuperación de la unidad nacional<sup>6</sup>. Precisamente, esta actitud constructiva quedó reflejada en:

- El apoyo a los avances en la integración, desempeñando una labor de co-liderazgo (junto a Francia) en aquellas políticas que determinan el marco global de la construcción europea. De hecho, las autoridades de Bonn fueron capaces de “exportar” con éxito muchas de las características de su propio sistema político y económico al espacio comunitario. Ese sería el caso de un “gobierno multinivel” o de elementos de la política exterior, como la tendencia a actuar como una “potencia civil”<sup>7</sup>.
- La aceptación de una cuota de poder en las instituciones europeas claramente inferior a la correspondiente a su peso demográfico.
- El apoyo a ciertas políticas que poseían un interés más bien limitado para la RFA, como es el caso de la Política Agraria Común (PAC). Igualmente, asumía una contribución al presupuesto comunitario desproporcionadamente alta.
- El respaldo a la ampliación de las Comunidades, lo que encajaba con su visión libre-cambista. Pero también tenía una dimensión de política de seguridad, al utilizar la ampliación como instrumento de estabilización en países en transición.

Esto no significa que los gobiernos de Bonn aceptaran de buena gana estas condiciones. De

hecho, las reticencias alemanas a cualquier incremento del gasto comunitario fueron constantes, al tiempo que trataban de promover el progreso hacia la integración política, que debía asegurar un mayor peso de la demografía en la conformación de las instituciones. Pero esta defensa de sus propios intereses se compaginó con una capacidad de liderazgo ejemplificada en la disposición a hacer concesiones con vistas a mantener la cohesión comunitaria.

Por otra parte, es preciso destacar los más que notables beneficios percibidos por la propia RFA mediante la construcción europea:

- El hecho de que diversas características del sistema institucional alemán aparecieran reflejadas en el sistema europeo permitió que la economía alemana se moviera en un entorno favorable, mientras sus empresas pudieron desarrollar economías de escala gracias al mercado europeo. No se puede olvidar tampoco que el cuantioso superávit comercial alemán se dio paralelamente al incremento de los déficits de la mayoría de sus socios<sup>8</sup>.
- El éxito alemán en la posguerra hizo que su modelo económico, basado en la estabilidad de los precios y el equilibrio de las cuentas públicas (*Stabilitätspolitik*), pasara a gozar de un gran prestigio. Así, la RFA se convirtió en un exportador de ideas, ya que diferentes países asumieron que si querían garantizar su prosperidad en un entorno cada vez más abierto y global, era necesario acercarse al modelo alemán. Esta homogeneización de las políticas económicas se reforzó con el respaldo alemán a la creación del Sistema Monetario Europeo, que tenía como objetivo el evitar el recurso a la devaluación por parte de los socios de Bonn como medio de ganar competitividad comercial. Así, el marco se convirtió en la moneda ancla del sistema, de tal modo que los demás países debían seguir la senda de la estabilidad si no querían ver fuertes presiones sobre sus divisas. Por otra parte, los

<sup>5</sup> Müller, Klaus-Jürgen, “Les deux tentations de la politique extérieure allemande de Bismarck à nos jours”. *Vingtième Siècle*, nº 27, julio-agosto (1990), 18-19 y 23-25. Garton Ash, Timothy, *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*. Nueva York, Vintage Books, 1994, 19-20 y 84-85.

<sup>6</sup> Garton Ash, Timothy, *In Europe's Name*, op. cit., 41-51.

<sup>7</sup> Bulmer, Simon, “Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power”, en Peter Katzenstein (ed.), *Tamed Power*, op. cit., 49-79. Scharpf, Fritz, “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”. *Public Administration*, vol. 66 (1988), 239-278.

<sup>8</sup> Bulmer, Simon y Paterson, William, *The Federal Republic*, op. cit., cap. 4.

tipos de interés alemanes constituían una referencia para los de sus socios, de manera que cualquier subida de aquéllos podía provocar el encarecimiento de su deuda. En otras palabras, los efectos del devenir económico en la RFA tenían un fuerte impacto sobre sus vecinos, configurando un “poder no intencionado”<sup>9</sup>.

- Su positiva contribución a la construcción europea hizo que el incremento relativo del poder alemán con respecto a sus socios pudiera ser tolerable para éstos, evitando las reacciones que habían tenido lugar en el pasado y que condujeron a políticas de contrapeso (*counterbalancing*), configurándose alianzas anti-alemanas. Por el contrario, la RFA logró que Francia mantuviera su interés en compartir el liderazgo comunitario, al tiempo que los demás países veían satisfechos sus intereses prioritarios<sup>10</sup>.
- Finalmente, la RFA no debió renunciar por completo a una acción unilateral en aquellos temas en los que consideraba que los ámbitos multilaterales no le aportaban resultados satisfactorios, como fue el caso de la *Ostpolitik*. En otras palabras, la europeización de la política exterior alemana no fue completa, sino que mantuvo sus áreas de interés exclusivo<sup>11</sup>.

La interpretación de las características de la política exterior de la RFA ha sido objeto de controversia. Para algunos autores, la misma ponía en evidencia simplemente la situación de debilidad y de soberanía limitada que vivió la nueva República de Bonn. Su aceptación y apoyo a la integración europea no habría sido más que un modo de hacer de la necesidad virtud, adaptándose a un contexto

en el que las potencias vencedoras no estaban dispuestas a tolerar un nuevo intento alemán en busca de la hegemonía continental. De ahí que el objetivo fuera el calmar esos temores, mostrándose como un Estado comprometido con la paz y la colaboración internacional. Las élites germanooccidentales no habrían renunciado a la defensa de sus intereses nacionales, sino que habrían envuelto éstos en una retórica europeísta. Por tanto, una modificación del equilibrio de poder existente en Europa conllevaría necesariamente un cambio de actitud en la política exterior alemana, que pasaría a ser similar a la de otras potencias, teniendo un carácter “normalizado”. De hecho, esa “normalización” vendría provocada no tanto por la voluntad alemana como por las propias circunstancias del nuevo contexto internacional, que obligarían a Alemania a adoptar un papel más relevante. Otros, no obstante, consideraban que la actitud europeísta alemana encubría en la práctica una voluntad hegemónica<sup>12</sup>.

Una visión algo más compleja era la defendida por Andrei Markovits y Simon Reich, que veían asimismo en la posición alemana dentro de la CE una tendencia hacia la hegemonía, pero no como resultado de una deliberada opción de las autoridades de Bonn, sino más bien de la tendencia europea a copiar el modelo alemán, de tal suerte que ello colocaría a la RFA en una posición de ventaja con respecto a sus socios. En otras palabras, la hegemonía cultural alemana en el terreno de las ideas (en forma de *soft power*) tendría el efecto de otorgarle igualmente una hegemonía económica, que consolidaría la competitividad alemana y reforzaría su superávit comercial<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Aspinwall, Mark, “Creating Stability: National Preferences and the Origins of the European Monetary System”, *Working Paper Series*, 00.9 (2000), Minda de Günzburg Center of European Studies, Universidad de Harvard. Marsh, David, *El Bundesbank. El banco que gobierna Europa*. Madrid, Celeste Ed., 1994. Sobre el “poder no intencionado”, Bulmer, Simon, “Shaping the Rules”, op. cit., 75.

<sup>10</sup> Müller, Klaus-Jürgen, “Les deux tentations”, op. cit., 24.

<sup>11</sup> Garton Ash, *In Europe's Name*, op. cit., 21-47.

<sup>12</sup> Sobre las condiciones de posguerra, Hanrieder, Wolfram, *Germany, America, Europe*. New Haven, Yale University Press, 1989, 1-10. Sobre la tendencia a camuflar los propios intereses bajo la retórica europea, Garton Ash, Timothy, *In Europe's Name*, op. cit., 19-20. El retorno de una Alemania unida a una política de poder aparece en Mearsheimer, John, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”. *International Security*, vol. 15 (1990), 5-56. También en Hyde-Price, Adrian, *Germany and the European Order*. Manchester, Manchester University Press, 2001, capítulo 5. Gordon, Philip, “The Normalization of German Foreign Policy”, *Orbis*, vol. 38, 2 (1994), 225-243. Las supuestas intenciones hegemónicas alemanas fueron aireadas especialmente en el Reino Unido. Vid. Lion Bustillo, Javier, *La Comunidad Europea ante la unificación alemana (1989-1990)*. Tesis Doctoral inédita, Universidad de Cádiz, 2004, 189-194.

<sup>13</sup> Markovits, Andrei S. y Reich, Simon, “Should Europe Fear the Germans?”, *German Politics and Society*, vol. 23 (1991), 11-12.

Otros autores, reconociendo que el *statu quo* de posguerra fue determinante en el giro en la política exterior alemana, consideraban que a lo largo del tiempo se fue produciendo un cambio significativo. En unos casos, las instituciones creadas por los europeos poseerían un carácter limitador con respecto a las opciones políticas disponibles para los actores participantes, los cuales ajustarían sus intereses y objetivos a las posibilidades existentes. En este caso, la RFA habría internalizado las reglas de esas instituciones, de manera que su acción exterior quedaría condicionada por esa nueva situación<sup>14</sup>. Para otros, la interacción con los demás Estados en el proceso de construcción europea y la experiencia de su acción exterior, junto con el recuerdo amargo del pasado, habrían generado en la RFA una cultura política peculiar que la alejaría del Estado nacional decimonónico. Su propensión multilateralista sería así una manifestación sincera de su propia cultura política<sup>15</sup>.

Cuando a finales de los 80 comenzaron a vislumbrarse las posibilidades de una reunificación en el corto o medio plazo, los dirigentes de Bonn hicieron grandes esfuerzos con el objetivo de asegurarse el respaldo de Moscú y de sus propios aliados a dicho proceso, utilizando para ello la promesa de que su política exterior seguiría en el futuro guiada por los principios de responsabilidad y multilateralismo, otorgando para ello ciertas garantías. De esta manera, se debía esperar de ella una línea continuista y predecible, que implicaba el seguir dando prioridad a Europa sobre otros continentes y el trabajar por la paz y la libertad<sup>16</sup>.

### 3. ¿UNA NUEVA POLÍTICA EUROPEA PARA UNA NUEVA ALEMANIA?

La crisis de la RDA en el otoño de 1989 cogió por sorpresa a los líderes políticos europeos, que vieron cómo la cuestión alemana volvía a replantearse. Sin embargo, sus deseos de ralentizar el proceso de unidad nacional y de crear de forma previa un entorno institucional apropiado chocaron con el rápido derrumbe del régimen de Berlín Este y con un contexto de fuerte inestabilidad. En tales

circunstancias, las autoridades de Bonn optaron por una política unilateral tendente a buscar una solución alemana al problema de la unificación, al tiempo que dialogaban con Moscú para garantizar la aprobación soviética a tal objetivo. Los líderes de los países de la CE debieron conformarse con un papel secundario, consistente en otorgar su apoyo a las iniciativas del Canciller Kohl, que implicaban una rápida absorción de la RDA por parte de la RFA y, por tanto, la ampliación de la propia CE. A cambio de esta acogida favorable, Kohl otorgó todo tipo de garantías tendentes a mostrar la fortaleza de su compromiso europeísta. Esto se plasmó en su respaldo al proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM), una iniciativa de inspiración francesa que buscaba la creación de una moneda única europea, anclando así a la futura Alemania unida de manera definitiva en Europa Occidental. De hecho, tal proyecto resultaba escasamente popular en la RFA, concitando además el rechazo del *Bundesbank*, por lo que la aceptación alemana quedó condicionada a que los futuros participantes en la UEM adoptaran una política de estabilidad siguiendo el modelo alemán<sup>17</sup>.

Además, las autoridades de Bonn demandaron el que se llevara a cabo igualmente un avance decidido en la Unión Política, que supusiera una reforma de las instituciones, haciéndolas más ágiles en su funcionamiento (con un uso creciente del principio de mayoría en la toma de decisiones) y más representativas (vinculándolas más al peso demográfico de cada país). Por otra parte, esa Unión Política debía ser capaz de manejar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que dotaría a la Unión de un mayor peso en la escena internacional y que se iría ocupando progresivamente de aquellas dimensiones de la seguridad que no quedaban cubiertas por la OTAN. El Tratado de Maastricht permitió el nacimiento de la UEM, pero en el terreno político la creación de una Unión Europea no representó un gran avance en la reforma institucional, al tiempo que la PESC adoptaba también un perfil muy limitado, de manera que los cambios que habían sido demandados por el Canciller Kohl quedaron pospuestos para una

<sup>14</sup> Bulmer, Simon, "Shaping the Rules?", op. cit., 79.

<sup>15</sup> Katzenstein, Peter, "United Germany", op. cit, 1-48.

<sup>16</sup> Haftendorn, Helga, *Coming of Age: German Foreign Policy Since 1945*. Lanham, Rowman&Littlefield, 2006, 351.

<sup>17</sup> Lion Bustillo, Javier, *La Comunidad Europea*, op. cit., capítulos 10, 11 y 12. Marsh, David, *Germany and Europe. The Crisis of Unity*. Londres, Mandarin, 1994, 85-125.

futura reforma de los Tratados, bloqueándose una integración en sentido federalista<sup>18</sup>.

En estas circunstancias, en la nueva Alemania se suscitó un fuerte debate sobre la futura política exterior. De un lado, se encontraban quienes pensaban que era deseable una “normalización” de la misma, debiendo basarse más en aspectos como el poder y los intereses nacionales, al tiempo que mostraban su euroescepticismo y su oposición a una Europa federal, considerando que se debía dar prioridad a la ampliación sobre el avance en la integración. De otro lado, estaban aquellos que preferían una línea continuista, defendiendo el multilateralismo y el federalismo europeo. Por último, una tercera corriente prefería un cierto cambio, pero tendente a subrayar más el anterior modelo de potencia civil, comprometiéndose a un trabajo en favor de la paz mundial. Y aunque los dirigentes políticos enfatizaran constantemente la voluntad de mantener una política de responsabilidad, algunos aspectos generaron notables problemas para hacer efectivo dicho objetivo, tales como la ampliación de la UE, la profundización de la integración, las políticas comunes y las operaciones fuera de área<sup>19</sup>.

### 3.1 La ampliación de la UE

Los tímidos avances en la integración europea se dieron en un contexto regional de fuerte inestabilidad, con el derrumbe de los regímenes de Europa Oriental que amenazaba con desencadenar diversos conflictos en la zona. Dada su posición geográfica, las consecuencias de los mismos afectarían inevitablemente a Alemania, que trató de hacerles frente mediante una mezcla de instrumentos unilaterales y multilaterales. Así, junto a algunas iniciativas individuales, la respuesta alemana se centró

sobre todo en europeizar esta cuestión, de tal manera que la promesa de un futuro ingreso en la UE sirviera como instrumento de prevención de conflictos armados. En otras palabras, se trataba de usar la ampliación de la UE como mecanismo capaz de crear un entorno favorable en un espacio vecino<sup>20</sup>.

En este sentido, podemos observar una coincidencia de intereses e ideas en la política exterior alemana. Resulta evidente que el apoyo alemán a la ampliación hacia el Este respondía principalmente a una preocupación en el terreno de la seguridad, sin olvidar que las expectativas de ampliar el mercado interior europeo no dejaban de ser positivas para una economía con gran capacidad competitiva. Pero, por otra parte, tampoco podemos olvidar que el compromiso europeísta implicaba el apoyo a la extensión territorial de la UE, un principio que la antigua República de Bonn había respetado en el pasado de forma evidente<sup>21</sup>.

No obstante, esta visión que pone el acento en un apoyo genérico de Alemania a la ampliación debe ser matizado. Lo cierto es que en el proceso negociador que condujo a una Europa de 27 miembros la postura alemana albergó notables ambigüedades. Así, el gobierno Kohl promovió una ampliación en fases sucesivas, dando prioridad a aquellos países de mayor interés para Alemania, como sus dos vecinos directos, Polonia y la República Checa. A ellos se añadía Hungría, un país con el que el Canciller Kohl mantenía una deuda moral fundamental, ya que había sido el primer miembro del Pacto de Varsovia en permitir el libre éxodo de ciudadanos de la RDA hacia Occidente. Estas preferencias nos pueden conducir a considerar que fueron los intereses alemanes los que guiaron esta política<sup>22</sup>. Sin embargo, cabe

<sup>18</sup> Van Wijnbergen, Christa, “Germany and European Political Union”, en Finn Laursen y Sophie Vanhoonaeker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht, EIPA-Martinus Nijhoff, 1992, 49-61. Frenkler, Ulf, “Germany at Maastricht. Power Politics or Civilian Power?”, en Sebastian Harnisch y Hanns Maull (eds.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester, Manchester University Press, 2001, 26-36.

<sup>19</sup> Una política de poder era defendida por Schwarz, Hans-Peter, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. Berlín, Siedler, 1994. Entre los partidarios de la continuidad, Haftendorn, Helga, *Coming of Age*, op. cit. El reforzamiento del modelo de potencia civil se encuentra en Maull, Hanns W., “Germany in the Yugoslav Crisis”. *Survival*, vol. 47, 1 (2005), 99-130. Para una visión general, vid. Janning, Josef, “A German Europe, A European Germany? On the Debate on the Germany’s Foreign Policy”. *International Affairs*, vol. 72, 1 (1996), 33-41. Hellmann, Gunther, “Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany”. *Merson International Studies Review*, vol. 40, nº 1 (1996), 1-39.

<sup>20</sup> Tewes, Henning, *Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging NATO and the European Union*. Basingstoke, Palgrave, 2002, capítulo 5.

<sup>21</sup> Para una visión realista del apoyo alemán a la ampliación al Este, Hyde-Price, Adrian, *Germany*, op. cit.. Para un análisis basado también en las ideas, vid. Tewes, Henning, *Germany, Civilian Power*, op. cit.

<sup>22</sup> Dekkers, Wolfgang, “Reflections on an Uneasy Relationship”. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 4, 2 (2002), 163-164. Grabbe, Heather y Hughes, Kirsty, *Enlarging the EU Eastwards*. Londres, RIIA, Chatham House Paper (1998), 5-6.

destacar que el gobierno Schröder modificó esta postura y pasó a apoyar una ampliación más extensa (Cumbre de Helsinki, 1999), llegando a un acuerdo con otros miembros de la UE que tenían especiales preferencias por otros candidatos. Esta tendencia incluyó el apoyo a la candidatura de Turquía que, a pesar de suscitar notables rechazos entre la opinión pública alemana, sin embargo fue considerada por parte del gobierno como un objetivo de interés estratégico con vistas a consolidar tanto las relaciones con el mundo islámico como la propia estabilidad interna alemana<sup>23</sup>.

Por todo ello, podemos considerar que el resultado final de las ampliaciones de la última década coincide con la retórica alemana en la materia y con su carácter de potencia civil, si bien esto debe ser matizado por el hecho de que los intereses alemanes sí tuvieron un evidente reflejo en sus posturas iniciales ante esta cuestión. De este modo, la coincidencia de intereses e ideas facilitó la decisión alemana<sup>24</sup>.

### 3.2 La profundización de la integración europea

En este terreno, la República de Berlín mostró inicialmente una notable continuidad respecto a la de Bonn. Así, se conservó la tendencia franco-alemana a alcanzar compromisos bilaterales sobre las reformas de los Tratados, las cuales eran posteriormente negociadas en profundidad con sus socios, si bien las sucesivas ampliaciones han provocado que el peso relativo de ambos países se haya diluido entre los 27 miembros actuales. En cualquier caso, ambos han seguido conservando una voluntad de garantizar que son capaces de determinar la agenda europea, aunque el resultado final de la negociación puede apartarse en cierta medida de sus aspiraciones. No obstante, el principal obstáculo a menudo

ha sido su propia incapacidad para llegar a compromisos significativos en el terreno de la Unión Política. Por otra parte, el temor francés a que las instituciones reflejaran crecientemente el superior peso demográfico alemán ha ocasionado grandes dificultades a la hora de revisar el reparto de la representación institucional en el seno de la Unión<sup>25</sup>.

En este sentido, las reformas de los Tratados desde Maastricht han tendido a reforzar un modelo de Unión de corte intergubernamental, tal como se puso en evidencia en la negociación del Tratado de Amsterdam (1997). Por otra parte, la posibilidad de compaginar la ampliación con el avance en la integración se mostraba cada vez más dudosa, a pesar de que la retórica alemana no hizo sino subrayar la total compatibilidad entre ambos objetivos. No obstante, en la práctica el gobierno Kohl se fue inclinando cada vez más por otorgar prioridad a la ampliación (lo que resultaba esencial para los intereses alemanes), en tanto que las reformas de las instituciones se dejaron cada vez más para el futuro<sup>26</sup>.

Por otra parte, dentro de la coalición que respaldaba al Canciller Kohl (CDU, CSU y liberales) se dejaron oír de forma creciente voces que consideraban que el proyecto de integración europea debía avanzar, pero que el mismo no debía englobar al conjunto de la UE sino solamente a un núcleo duro de países especialmente comprometidos con ella. Este núcleo duro alcanzaría la UEM y una Unión Política, debiendo comprender solamente a los fundadores de las Comunidades (con la excepción de Italia). Esta hipótesis no era en nada atractiva para Francia, por lo que quedó rápidamente descartada, pero resultaba sintomática de un cambio en la actitud entre las élites alemanas, que ahora veían con suspicacia el llevar demasiado lejos la unidad europea<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Grant, Charles, "Germany's Foreign Policy: What Lessons Can Be Learnt from the Schröder's Years?", *Centre for European Reform Essays*, (2005), 2. Disponible en <www.cer.org.uk>, con acceso el 21 de mayo de 2010.

<sup>24</sup> Hellmann, Gunther, "Die prekäre Macht: Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert", en W.D. Eberwein y Karl Kaiser (eds.), *Deutschlands neue Aussenpolitik. Band 4. Institutionen und Ressourcen*. Munich, Oldenburg, 1998, 268-277.

<sup>25</sup> Sobre la continuidad del eje francoalemán, Mc Carthy, Patrick, "Condemned to Partnership: The Franco-German Relationship, 1944-1983", en Patrick Mc Carthy, *France-Germany, 1983-93. The Struggle to Cooperate*. Nueva York, St. Martin's Press, 1993, 1-10. Sobre los desacuerdos francoalemanes sobre la reforma institucional, Martial, Enrico, "France and European Political Union", en Finn Laursen y Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference*, op. cit., 115-126.

<sup>26</sup> Deubner, Christian, "Food for Thought in 'Leftovers': France, Germany and the Coming IGC on Institutional Reform" en *Franco-German Relations and European Integration: A Transatlantic Dialogue*. AICGS Conference Report, Baltimore, Johns Hopkins University, 1999, 8-13.

<sup>27</sup> Lamers, Karl y Schäuble, Wolfgang, "Überlegungen zur europäischen Politik", (1994), disponible en <www.cducsu.de>.

La llegada al gobierno de la coalición socialdemócrata-verde dirigida por Gerhard Schröder pareció anunciar una política menos comprometida con la integración europea y más proclive a la defensa de los intereses nacionales. Sin embargo, en el terreno de las políticas constitutivas no se apreció ese giro. Así, el ministro de Exteriores Fischer protagonizó una decidida toma de postura en la que bosquejó los principales rasgos de lo que debería ser la futura Unión, caracterizada por sus rasgos federalizantes, implicando una reforma de las instituciones que reconociera en mayor medida el peso diferenciado de los Estados miembros. Igualmente se mostró partidario de crear una vanguardia de países que avanzaran más en la integración (un “centro de gravedad”), pero manteniéndola abierta a quienes desearan participar. Esta audaz iniciativa indicaba que la nueva Alemania tenía menos reticencias a mostrar públicamente y en solitario sus puntos de vista sobre la Unión, pero la acogida que recibió fue muy fría, evidenciando las crecientes dificultades a la hora de construir las necesarias coaliciones capaces de impulsar una reforma más ambiciosa de los Tratados. De hecho, la negociación del Tratado de Niza (2000) mostró el desacuerdo entre los países miembros (y con los candidatos a la adhesión) por el reparto de cuotas en las instituciones. Por otra parte, esas reticencias impidieron avances en la creación de un núcleo duro de integración, si bien se facilitó el recurso a las fórmulas de cooperación reforzada<sup>28</sup>.

Finalmente, la negociación de la Constitución Europea recogió algunas de las demandas alemanas tradicionales, como un reparto de poderes más claro entre la Unión y los Estados o una reforma institucional que diera más peso a Alemania en razón de su demografía. No obstante, esta reforma era bastante moderada y contribuía de forma limitada a agilizar el proceso de toma de decisiones. En cualquier caso, el motor franco-alemán parecía nuevamente en marcha y capaz de relanzar la integración. Pero con el rechazo del proyecto constitucional por los electores franceses y holandeses, nue-

vamente hubo que recurrir a renegociar distintas áreas, momento en el que Alemania demandaba un mantenimiento íntegro de lo ya alcanzado, en tanto que Francia prefería un proyecto más moderado, visión que cristalizó finalmente con el Tratado de Lisboa. En otras palabras, los avances en la integración política han sido escasos, pero Alemania no fue la principal causante del bloqueo<sup>29</sup>.

### 3.3 Negociando las políticas comunes

La unificación alemana dio paso a comienzos de la década de los 90 a una fuerte crisis económica. La decisión del Canciller Kohl de implantar una unidad monetaria interalemana con un tipo de cambio inapropiado animó las tensiones inflacionistas y hundió la economía germanooriental. Pero la decisión de no elevar los impuestos para financiar las enormes ayudas que debieron dirigirse a los nuevos *Länder* provocó un gran incremento de la deuda pública y el encarecimiento de ésta. Su efecto fue un alza generalizada de los tipos de interés en la UE y el agravamiento de una crisis económica que afectaba a todo el continente. En este contexto, la tradicional actitud permisiva de la población alemana hacia la integración europea se fue erosionando rápidamente, provocando un gran auge del euroescepticismo. Su principal plasmación fue el descontento hacia el volumen de la contribución alemana al presupuesto comunitario, considerado como excesivamente generosa en un momento de dificultades internas. La respuesta de las autoridades fue un endurecimiento de su actitud tanto en las negociaciones de los presupuestos como en las relativas a las distintas políticas de la UE<sup>30</sup>.

La primera evidencia se dio en la negociación de las políticas estructurales y de cohesión, cuando el Canciller Kohl olvidó sus anteriores promesas a los países más pobres de la UE en el sentido de que los nuevos *Länder* no les disputarían las ayudas comunitarias, de modo que en la Cumbre de Lisboa (1992), Kohl logró que esos territorios tuvieran acceso prioritario a las mismas. Por otra parte, el Canciller planteó una dura negociación en la Cum-

<sup>28</sup> Discurso del ministro de Exteriores Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000, disponible en Internet en <[http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/joschka\\_fischer\\_en.rtf](http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/joschka_fischer_en.rtf)> Mueller-Brandeck-Boquet, Gisela, “The Grand Coalition and Franco-German Relations”, en *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 7, 18 (2006), 16-18.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 22-23.

<sup>30</sup> European Commission, “The Economic and Financial Situation in Germany”, *European Economy*, nº 2 (1994), 25-33. Rothschild, Kurt W., “Like a *Lehrstück* by Brecht. Notes on the German Reunification Drama”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17 (1993), 264-265. Anderson, Jeffrey, “Hard Interests, Soft Power, and Germany’s Changing Role in Europe”, en Peter Katzenstein (ed.), *Tamed Power*, op. cit., 82.

bre de Edimburgo (1992), aunque finalmente aceptó un compromiso por el cual el presupuesto comunitario crecería hasta un 1'27% del PNB europeo, permitiendo el establecimiento del fondo de cohesión para los cuatro países más pobres. Éstos fueron indicios de una actitud contraria a las propias ideas de cohesión social y territorial presentes en el modelo económico y político alemán, pero congruente con una defensa de los intereses propios mucho más resuelta. Además, ponía en cuestión el propio equilibrio interno comunitario, basado tradicionalmente en que el país más beneficiado (la RFA) debía ser el financiador más generoso del sistema<sup>31</sup>.

Esta posición se repitió en la negociación de las perspectivas financieras para el período 2000-2006, con el problema añadido de que en aquel momento Berlín ostentaba la presidencia de la UE. Este hecho condujo a un difícil equilibrio, que impidió que se materializaran anteriores declaraciones del Canciller Schröder en el sentido de exigir una drástica disminución de la contribución alemana. La necesidad de financiar la futura ampliación al Este (con un profundo impacto en políticas como la PAC) condujo a que el deseo alemán de limitar su aportación chocara con sus propios intereses en acelerar la ampliación. De ahí el compromiso finalmente alcanzado, si bien los escasos recursos que fueron aprobados se mostraron insuficientes en el momento en el que los nuevos miembros se incorporaron al club comunitario<sup>32</sup>.

Por otra parte, la dureza de la actitud alemana fue muy visible en el terreno de la UEM. Aunque en Maastricht el Canciller Kohl se había comprometido con este proyecto, las presiones internas en sentido contrario fueron notables, dado el gran apego psicológico de la población alemana al marco como símbolo de prosperidad. De hecho, la transición a la moneda única fue percibida por amplios sectores de la opinión pública como una imposición europea. El *Bundesbank* demandó que el futuro Banco Central Europeo fuese muy rígido en su lucha antiinflacionista, mientras que consideraba que la convergencia

en las principales magnitudes económicas de los Estados miembros debía ser un requisito indispensable para participar en la UEM<sup>33</sup>. Estas exigencias alemanas se plasmaron en el hecho de que los demás socios debieran aceptar el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997), que debía garantizar la posibilidad de sancionar a aquellos miembros que incumplieran las normas establecidas. Al propio tiempo, la posición alemana se mantuvo fiel a la idea de que la UEM debía centrarse simplemente en su dimensión de integración de la política monetaria, evitando cualquier tentación de establecer un auténtico gobierno económico<sup>34</sup>.

A pesar de estas reticencias, Alemania fue fiel a sus anteriores compromisos y aceptó una transición a la moneda única que implicó la participación de un número amplio de países, yendo más allá de la tradicional zona de influencia del marco. Por otra parte, esa línea de dureza hacia quienes incumplieran los acuerdos se mudó con rapidez cuando el débil crecimiento económico alemán y los cuantiosos gastos de la unificación condujeron a un déficit público que colocaba a la República de Berlín entre los incumplidores. Precisamente esta circunstancia, en la que también cayó Francia a comienzos del nuevo siglo, provocó una revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2005). En otras palabras, París y Berlín fueron capaces de ponerse de acuerdo para lograr eludir las consecuencias negativas de sus propios incumplimientos de las normas europeas, configurando así lo que se ha denominado "integración negativa"<sup>35</sup>.

En definitiva, podemos decir que la República de Berlín se mostró bastante más celosa defensora de sus intereses en las negociaciones de las políticas de la UE, si bien la orientación dominante siguió siendo de apoyo general al avance comunitario. No obstante, los gobiernos fueron cada vez más sensibles a una opinión pública que sentía en sus condiciones de vida el peso de la factura de la unificación y que veía en la contribución alemana a la UE una carga demasiado pesada<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Anderson, Jeffrey, *German Unification and the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press, 152-189.

<sup>32</sup> Mueller-Brandeck-Boquet, Gisela, "The Grand Coalition", op. cit., 16 y 18-19.

<sup>33</sup> Baun, Michael, "The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France and European Integration", *Political Science Quarterly*, vol. 110, nº 4 (1995-96), 619-623. Marsh, David, *Germany and Europe*, op. cit., 174-175.

<sup>34</sup> Anderson, Jeffrey, *German Unification*, op. cit., 46-50.

<sup>35</sup> Mueller-Brandeck-Boquet, Gisela, "The Grand Coalition", op. cit., 21.

<sup>36</sup> Anderson, Jeffrey, *German Unification*, op. cit., 45-46.

### 3.4 Operaciones fuera de área y la Política de Seguridad y Defensa Europea

Esta cuestión constituía una piedra de toque esencial a la hora de valorar el cambio o la continuidad en la política exterior alemana. Hay que decir que el gobierno Kohl interpretó inicialmente que la Ley Fundamental de Bonn impedía la intervención de fuerzas militares alemanas en escenarios más allá del área OTAN, dominando una visión de que el *Bundeswehr* debía jugar únicamente un papel de defensa territorial, lo que hacía inviable la participación de fuerzas alemanas en operaciones fuera de área desarrolladas por sus aliados. Ello generó profundas quejas por parte de éstos, que consideraban que Alemania eludía el prestar su contribución a la seguridad común<sup>37</sup>.

La razón de la postura alemana se basaba en el frontal rechazo que esas intervenciones generaban en una parte considerable de la opinión pública, ya que el evitar un retorno a las políticas de fuerza había sido uno de los rasgos distintivos de la identidad de la República de Bonn. Ante esto, el gobierno Kohl fue desarrollando una sutil política de buscar paso a paso una creciente implicación en acciones militares en el exterior, pero escogiendo aquéllas que por sus características no concitaran un rechazo demasiado frontal (Camboya, Somalia...)<sup>38</sup>. No obstante, las crisis humanitarias que tuvieron por escenario los Balcanes durante los años 90 ejercieron gran influencia en la opinión pública y en la clase política alemanas. Así, algunos políticos conservadores demandaban la “normalización” de la posición alemana, lo que implicaba participar en operaciones militares, mientras que en círculos de izquierda se consideraba que existía una “responsabilidad de proteger”, de tal modo que el uso de la fuerza podía ser aceptable con vistas a evi-

tar crímenes contra la humanidad. No obstante, el sentimiento dominante seguía siendo el de cautela ante cualquier despliegue de tropas si ello implicaba el participar en acciones de combate. El momento más crítico fue el vivido durante la crisis de Kosovo, debido a la falta de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que autorizara la intervención, a pesar de lo cual la entonces gobernante coalición socialdemócrata-verde optó por participar<sup>39</sup>.

Sin embargo, en los primeros años del nuevo siglo se pudo asistir a una situación en apariencia contradictoria. Por una parte, tras el 11/S Alemania adoptó una actitud de firme compromiso en el respaldo a la intervención militar en Afganistán, llegando a adoptar un perfil de liderazgo en la operación desarrollada bajo mandato de Naciones Unidas (ISAF) y proclamando que la defensa de Europa comenzaba en el Hindukush<sup>40</sup>. No obstante, el ataque norteamericano contra Irak en 2003 condujo a una fuerte oposición de las autoridades de Berlín, además de mostrar a las claras las enormes reticencias hacia el uso de la fuerza por parte de una mayoría de la opinión pública. En otras palabras, si por un lado la nueva Alemania parecía estar dando pasos firmes hacia la asunción de crecientes responsabilidades en el terreno de las operaciones militares fuera de área, por otro se hacía necesario que dichas operaciones contaran con una fuerte base de legitimidad en el terreno del Derecho Internacional y el multilateralismo. Cuando esa legitimidad resultaba escasa, las autoridades alemanas preferían desvincularse o incluso oponerse a tales intervenciones. Y las razones para ello no eran únicamente de tipo identitario, sino que la evolución hacia la militarización de las relaciones internacionales en ciertas zonas del mundo no encaja en absoluto con los propios intereses nacionales de una potencia como Alemania, reticente hacia la tentación de reconfigurar el equi-

<sup>37</sup> Baumann, Rainer y Hellmann, Gunther, “Germany and the Use of Military Force: ‘Total War’, the ‘Culture of Restraint’, and the Quest for Normality”, en Douglas Webber (ed.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy since Unification*. Londres, Frank Cass, 67-71.

<sup>38</sup> Philippi, Nina, “Civilian Power and War: The German Debate about Out-of-Area Operations, 1990-99”, en Sebastian Harnisch y Hanns W. Maull (eds.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester, Manchester University Press, 49-56.

<sup>39</sup> Ibid., 56-65. Takle, Marianne, “Towards a Normalisation of German Security and Defence Policy: German Participation in International Military Operations”, ARENA Working Papers 02 (2010), 8-10.

<sup>40</sup> Forsberg, Tuomas, “German Foreign Policy and the War on Iraq: Anti-Americanism, Pacifism or Emancipation?”. *Security Dialogue*, vol. 36, 2 (2005), 217-218. La afirmación sobre el Hindukush como línea de defensa de Europa fue hecha por el ministro de Defensa Peter Struck. Vid. Struck, Peter, “Impulse 21-Berlin Forum on Security Policy”, 23 de junio de 2003. Accesible en <<http://impulse21.net>>, 7 de mayo de 2007.

libro político de ciertas regiones mediante instrumentos militares<sup>41</sup>.

Por todo ello, si bien se ha podido observar una tendencia creciente de la República de Berlín a comprometerse más firmemente en aquellas operaciones militares que son vistas como legítimas, sus reticencias al uso de la fuerza siguen siendo notables, lo que genera evidentes dificultades para algunas de las operaciones previstas en la Política Europea de Seguridad y Defensa. De ahí que sea necesaria una mayor aproximación entre las identidades estratégicas de las principales potencias europeas si se desea que la dimensión defensiva de la UE se fortalezca en el futuro.

#### 4. EN BUSCA DE UN NUEVO PAPEL

La tendencia previamente existente a que la política europea de Alemania mostrara síntomas de desorientación se ha acentuado notablemente con el estallido de la crisis económica de 2007, que ha golpeado duramente al conjunto del continente. Mientras que aquellos países que se habían mostrado más dinámicos en los años anteriores se han visto inmersos en una crisis duradera, la situación se tornó más favorable para quienes, como Alemania, poseían más capacidad competitiva. El resultado ha sido una fuerte desestabilización de la Eurozona por las dificultades de algunos países periféricos de hacer frente a sus compromisos financieros.

La reacción alemana ha sido predominantemente defensiva, tratando de aislarse de esas dificultades y tendiendo a dar lecciones a sus socios, pero con una escasa capacidad para ejercer el liderazgo de la Unión con vistas a alcanzar compromisos que sirvieran para hacer frente a la situación. Así, las reticencias alemanas hacia los planes europeos de financiación del rescate de algunos países no han hecho más que empeorar la inestabilidad en los mercados. Y aunque el gobierno Merkel ha acabado por aceptar esas iniciativas, al hacerlo de manera tan dubitativa el resultado no ha sido

demasiado positivo para calmar las tormentas monetarias<sup>42</sup>.

Por lo que se refiere a la ampliación de la UE, las autoridades de Berlín se han acercado cada vez más a las tesis francesas relativas a la existencia de una “fatiga de ampliación”, de manera que resultaría aconsejable ralentizar nuevas adhesiones hasta que la opinión pública y las instituciones de la UE se puedan adaptar a ese desafío. El problema es que esas autoridades no se han caracterizado por intentar convencer a su población de las bondades de la ampliación, ni tampoco han protagonizado iniciativas ambiciosas en el terreno de la integración. Muy al contrario, la rígida oposición al ingreso de Turquía parece basarse sólo en prejuicios ideológicos, los cuales a menudo han sido agitados por los propios círculos gubernamentales. Además, en las filas de la coalición CDU-CSU-FDP se escuchan crecientemente voces que demandan una renacionalización de algunas políticas europeas y que cuestionan el objetivo de crear una UE de tipo federalizante, prefiriéndose avanzar más en la línea de la cooperación intergubernamental. En cuanto al área de la política exterior, la seguridad y la defensa europeas, Alemania sigue haciendo una notable contribución. Sin embargo, muestra una notable preferencia por mantener en sus manos algunos temas que ahora valora crecientemente, como es la relación con los BRICs (destacando la peculiar vinculación con Rusia). Por otra parte, su creciente participación en misiones militares en el exterior ha sufrido un notable paso atrás con su decisión de no intervenir en Libia<sup>43</sup>.

Para explicar esta evolución de la política europea de la República de Berlín es preciso hacer referencia tanto a los cambios en la opinión pública y en las élites alemanas, como a las transformaciones en el ámbito europeo y mundial. Dentro de la sociedad alemana, podemos encontrar crecientes signos de una peculiar mezcla entre temor y orgullo nacional. El primero viene derivado de los difíciles años vividos tras el proceso de unificación, el cual ha ocasionado una creciente desconfianza

<sup>41</sup> Forsberg, Tuomas, “German Foreign Policy”, op. cit., 221-227. Peter, Rudolf, “The Myth of the German Way: German Foreign Policy and Transatlantic Relations”. *Survival*, vol. 47, 1 (2005), 133-152.

<sup>42</sup> Mayhew, Alan, Opperman, Kai y Hough, Dan, “German Foreign Policy and Leadership of the EU- ‘You Can’t Always Get What You Want... But You Sometimes Get What You Need’”, Sussex European Institute, Working Paper 119, 2011, 19-21. Cesaratto, Sergio y Stirati, Antonella, “Germany and the European Global Crises”, *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica*, 607 (2011), Universidad de Siena, 14-15.

<sup>43</sup> “The Unadventurous Eagle”, *The Economist*, 12 de mayo de 2011.

hacia la clase política, así como una percepción de un entorno inestable que puede afectar a la República Federal, lo que explica el deseo de aislarse en una especie de “Gran Suiza”. Esta inestabilidad puede tomar la forma de crisis financiera (proveniente de otros países de la zona euro) o político-social, plasmada en conflictos de baja intensidad y oleadas migratorias descontroladas, las cuales son percibidas como una amenaza a la cohesión comunitaria del país. Por otra parte, el alto coste de las políticas de solidaridad nacionales ha conducido a mayores reticencias hacia fórmulas similares a escala europea. Además, la rápida salida de la crisis en Alemania ha reforzado algunos rasgos de orgullo nacional, centrados en su modelo económico-social, con una cierta tendencia a minusvalorar los logros en ese terreno de otros europeos, dudando de su grado de responsabilidad. El efecto de esta mezcla de temor y orgullo nacional es el deseo de aislarse de un entorno que es percibido como inestable, que tiene tendencia a demandar de Alemania unos esfuerzos considerados como excesivos. Si a ello unimos el impacto del cambio generacional, con una población cada vez menos vinculada afectivamente con la tradicional imagen positiva de Europa, la consecuencia es un creciente euroescepticismo<sup>44</sup>.

Estas demandas inciden en una política hacia Europa un tanto errática, en la que el discurso ciegamente europeísta del pasado va siendo reemplazado por otro en el que se enfatiza más la defensa de los intereses nacionales. Sin embargo, la clase política es consciente de que Alemania posee una importante responsabilidad con respecto a la UE y que el mantenimiento de la integración es netamente favorable a sus intereses, ya que los beneficios que obtiene se han mantenido a lo largo del tiempo. De ahí que articule algunas propuestas en los distintos terrenos de la integración, pero que son vistas cada vez más como exigencias (tratando de imponer su propio modelo) que como bases de una futura negociación. En otras palabras, en los últimos años hemos asistido a un declive del “*soft power*” alemán, el cual se basaba en una forma sutil de ejercicio del liderazgo: sus éxitos económico-sociales y su vocación multilateralista, junto con su capacidad para

hacer esfuerzos tendentes a desbloquear los desacuerdos, le aportaron un enorme prestigio en el continente. Por el contrario, la actual retórica euroescéptica, su escasa capacidad para el diálogo con otros miembros, sus reticencias hacia la ampliación y la tendencia a eludir cualquier esfuerzo adicional le privan de la legitimidad necesaria para que su liderazgo sea visto como aceptable por los demás socios, dificultando la resolución de los contenciosos y el avance en la integración<sup>45</sup>.

La reacción de los europeos ante esta situación se ha plasmado en un retorno a la articulación de coaliciones que tienen como objetivo el obstaculizar la acción alemana (o la franco-alemana, cuando ambos países funcionan en concierto), a veces convertidas en mecanismos de *counterbalancing*, tal como sucedió con la iniciativa de París y Berlín para profundizar la defensa europea en 2004. Esta respuesta es sintomática de una creciente desconfianza hacia Alemania, evidenciando el temor tradicional a que se convierta en una potencia semi-hegemónica menos benigna que en el pasado, utilizando ese creciente poder de forma cada vez más arbitraria. Pero, al propio tiempo y de forma algo contradictoria, esos socios exigen de Alemania un papel de mayor liderazgo, siendo capaz de comprender otros puntos de vista y de responder positivamente a ellos en sus propuestas. Así, estos países pretenden que Alemania juegue distintos papeles: el de aliado fiel y siempre dispuesto a cooperar; el de decidido defensor de la integración y gran financiador de la UE; y el de contribuyente comprometido a las operaciones fuera de área en apoyo de sus aliados; pero, al propio tiempo, se muestra una gran reticencia hacia cualquier manifestación de su poder.

El problema es que estas acciones refuerzan más la tendencia al aislamiento de Alemania, que percibe una falta de sintonía con sus socios, considerando cada vez más que la diversidad de intereses constituye un obstáculo insalvable para avanzar hacia una mayor integración. De ahí que hayan recobrado una creciente influencia aquellas voces que aconsejan dar marcha atrás en la inte-

<sup>44</sup> Mayhew, Alan et al., “German Foreign Policy”, op. cit., 9-12.

<sup>45</sup> Guérot, Ulrike y Leonard, Mark, “The New German Question: How Europe Can Get the Germany it Needs”, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, (2011), 5-7.

gración, mientras otros propugnan la creación de un “núcleo duro” de países. Sin embargo, a diferencia del proyecto Fischer anteriormente expuesto, este núcleo no estaría abierto para aquéllos que deseen participar, sino que quedaría limitado a los Estados que, desde el punto de vista alemán, comparten unos intereses y una identidad comunes. En otras palabras, el proyecto supondría crear una “Europa Carolingia”, que no constituiría una vanguardia, sino más bien un subconjunto permanente cuyos vínculos con el resto de los socios quedarían debilitados en lo que se parecería cada vez más a un área de libre cambio. Finalmente, otra tentación para Alemania sería la de pretender ser una potencia a escala global, reforzando sus lazos con potencias emergentes como los BRICs, reduciendo así el grado de “europeización” de su política exterior. En todo caso, cualquiera de estas derivas pondría seriamente en cuestión el modelo de construcción europea tradicional, abriendo escenarios de incertidumbre para el continente<sup>46</sup>.

## CONCLUSIONES

En conclusión, podemos decir que Alemania ha experimentado un moderado cambio en su política exterior, deseando mantener algunos de los rasgos de su carácter de potencia civil, tales como sus reticencias hacia el uso de la fuerza o su consideración por la extensión del Derecho Internacional y las fórmulas multilaterales. Pero el notable euroescepticismo entre su población y clase política (algo muy extendido en bastantes Estados de la UE) y su notable temor ante cualquier foco de inestabilidad exterior no favorecen el que continúe desempeñando su tradicional papel de motor de la integración y de liderazgo de la Unión. Por su parte, los socios europeos reclaman de Alemania un mayor liderazgo, pero al mismo tiempo son a menudo prisioneros de sus viejos temores hacia la hegemonía alemana. El resultado es que la política alemana hacia Europa queda así sumida en un panorama de gestos contradictorios que no conducen a la definición de un nuevo papel que tanto el propio país como sus vecinos necesitan en un momento de incertidumbre en todos los terrenos.

---

<sup>46</sup> Guérot, Ulrike y Leonard, Mark, “The New German Question”, op. cit., 8-10.