

Pacifismo desatado: Por qué Alemania limita el poder duro de la UE

Ulrich Speck

>> La crisis de Libia ha confirmado la opinión de que la UE ejerce fundamentalmente un poder blando. Las ambiciones de convertirla en una potencia con todas las de la ley, dotada de capacidad militar, han sufrido un revés. La crisis de Libia ha dejado más clara que nunca la profunda división a propósito del poder militar entre Alemania, por un lado, y Francia y Gran Bretaña, por otro. En el origen de esa división se encuentra varios factores que explican la renovada deriva pacifista de la política exterior alemana.

Berlín se ha negado a sumarse a la intervención militar encabezada por París y Londres. En el Consejo de Seguridad de la ONU, Alemania no apoyó la Resolución 1973, que autorizaba a proteger a los civiles libios “por todos los medios necesarios”. Y lo que agudizó la brecha entre las tres grandes potencias de la UE fue que Berlín no se limitó a abstenerse en la votación sino que, hasta el último momento, intentó que la resolución no se aprobara.

Durante las semanas posteriores, la UE quedó totalmente al margen de la intervención en Libia. La responsable de política exterior de la Unión, Catherine Ashton, daba la impresión de ser contraria a la intervención, y esa imagen quizá le impidió ejercer de mediadora entre Londres, París y Berlín.

Lo que Alemania criticaba no eran los fines, sino los medios. La enérgica oposición de Berlín sólo se dirigía a la parte militar de la operación, no a la nueva política de Occidente para Libia en general. La canciller alemana, Angela Merkel, y el ministro de Exteriores, Guido Westerwelle, exigieron la dimisión de Gadafi y la protección de la población civil. Pero Berlín no propuso ninguna estrategia alternativa, no militar, para alcanzar esos objetivos.

CLAVES

- La negativa de Alemania a participar junto al Reino Unido y Francia en la campaña de Libia refleja una confianza cada vez mayor en la decisión de permanecer al margen en las cuestiones de seguridad internacional.
- El creciente peso económico de Alemania dentro de la UE no está generando una voluntad de ejercer el liderazgo en política exterior.
- Dada esta poderosa tendencia en la política exterior alemana, las perspectivas de que la UE tenga más “poder duro” son mínimas.

»»»»» INTROSPECCIÓN

La principal explicación que dio Westerwelle de la postura de Alemania fue el temor a que se vieran obligados a enviar soldados alemanes a Libia. Pero ese argumento ha causado consternación entre varios expertos alemanes: la Resolución 1973 descarta de forma explícita la ocupación extranjera, y un voto afirmativo en el Consejo de Seguridad no significa estar obligados a participar en la acción militar.

Aunque muchos han subrayado la ideología personal de Westerwelle, es importante recordar que Merkel también apoyó la abstención. Existen versiones contradictorias sobre el papel desempeñado respectivamente por Westerwelle y por Merkel en los días anteriores a la votación, y la canciller trató posteriormente de endulzar la decisión, pero es indudable que ambos coincidieron en su empeño de no respaldar la intervención en Libia.

No fue un voto de conveniencia, sino la expresión racional de la voluntad política de Berlín. Alemania habría podido encontrar una manera de conciliar su rechazo a participar en una misión militar con las demandas de sus principales socios internacionales. Como han señalado numerosos observadores, habría podido votar en favor de la resolución y encontrar una forma de quedar bien sin participar en la operación militar. Pero, por lo visto, a Berlín no le interesaban los compromisos.

Éste fue un punto de inflexión importante, porque era evidente que Alemania estaba dispuesta a frustrar a sus principales aliados occidentales y a debilitar la política exterior y de seguridad común de la UE. ¿Por qué? Los comentaristas han relacionado la hostilidad de Westerwelle y Merkel hacia la intervención en Libia, sobre todo, con las elecciones en Baden-Württemberg (que perdieron). Pero esa no es una explicación, y suscita sus propios interrogantes: ¿Por qué rechazan los votantes la intervención militar? ¿Por qué no discrepó del voto ninguno de los grandes partidos alemanes y por qué nadie alegó que una intervención humanitaria para salvar a civiles es una noble causa? ¿Y por qué no les preocuparon demasiado

a los dirigentes alemanes los posibles costes internacionales de esta maniobra?

La crisis de Libia ha vuelto a dejar claro que, más de dos decenios después de la unificación, la cultura de política exterior de Alemania no coincide con las de Francia y Gran Bretaña. No parece probable que las diferencias sobre el uso de la fuerza desaparezcan con el paso del tiempo, como esperaban muchos observadores. Más bien al contrario: parece que las dos tendencias se alejan cada vez más. La crisis de Libia ha demostrado que los líderes alemanes están cada vez menos dispuestos a buscar acuerdos con sus socios internacionales. Es evidente que la unidad europea en política exterior y el papel de la UE como actor global no son prioridades en el proceso de toma de decisiones de Berlín.

UNIDOS EN EL PACIFISMO

Como actor internacional, Alemania es y sigue siendo diferente de Francia y Gran Bretaña. Estos dos países, pese a haber visto su papel reducido desde la Segunda Guerra Mundial, siguen siendo grandes potencias mundiales. Ambos poseen armas nucleares, un ejército acostumbrado a combatir y un asiento permanente, con poder de veto, en el Consejo de Seguridad de la ONU. Ambos tienen una larga historia imperial que les ha otorgado relaciones privilegiadas con numerosos países en otras partes del mundo. Ambos poseen una cultura estratégica que vincula la política con las universidades y los medios de comunicación. A medida que ven cómo declina su peso relativo en el escenario mundial, ambos tratan de encontrar formas de mantenerse “en la cima” con unos recursos cada vez menores. Ninguno de los dos considera tabú el uso de la fuerza. Después de salir victoriosos de la Segunda Guerra Mundial, consideran que la guerra es un recurso que hay que utilizar como última opción pero que es legítimo para lograr unos fines políticos.

Alemania es muy distinta. No tiene armas nucleares ni puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Alemania Occidental, muy a regañadientes, cons-

truyó un ejército exclusivamente para su defensa. Desde la Segunda Guerra Mundial, la noción de guerra tiene un significado muy distinto para los alemanes. Para una gran mayoría, es sinónimo de destrucción sin sentido. Tienden a contemplarla desde el lado de la derrota, no de la victoria. Cuando Westerwelle declara que “la guerra no es una solución”, está manifestando una opinión que sostiene una gran mayoría de alemanes. A diferencia de muchos países occidentales, no existen ni una tendencia conservadora que suele aceptar el uso de la fuerza si los intereses nacionales están en juego, ni otra progresista y de izquierdas que aceptaría el uso de la fuerza por razones humanitarias. El pacifismo de principios se ha convertido en motivo de orgullo

Alemania no tiene ninguna ambición de traducir su poder económico en un liderazgo en política internacional

nacional: mientras otros siguen combatiendo, nosotros hemos aprendido las lecciones de la historia y nos hemos transformado en una fuerza de paz.

En el pasado ha habido quienes se oponían a esta concepción pacifista del mundo. Después de la unificación alemana, Estados Unidos esperaba que el nuevo país fuera un “socio en el liderazgo”, una condición que, por supuesto, incluiría la participación en operaciones militares. El canciller cristiano demócrata Helmut Kohl consiguió acallar tales expectativas refiriéndose al pasado de Alemania. Fue el sucesor socialdemócrata de Kohl, Gerhard Schröder, quien condujo al país a dos guerras: Kosovo en 1999 y Afganistán en 2001.

La guerra de Kosovo se promovió como una intervención humanitaria. El ministro de Exteriores de Schröder, Joschka Fischer (de los Verdes) argumentó que Alemania debía impedir que sucediera otro Auschwitz: “No sólo he aprendido ‘Nunca más la guerra’. También he aprendido ‘Nunca más Auschwitz’”. Y la participación en la misión afgana, dos años después, fue obra de Schröder con un voto de confianza en el Parlamento alemán. Se pro-

dujo en una situación de simpatía hacia Estados Unidos en sus momentos más difíciles y el empeño de Schröder de desempeñar un papel mayor en el escenario mundial. Sin embargo, durante años, a los alemanes se les dijo que la intervención en Afganistán era una misión de reconstrucción, y Berlín hizo todo lo posible para mantener a sus ciudadanos fuera de los combates. El año 2010 fue la primera vez que el ministro de Defensa, Zu Guttenberg, calificó la misión de “guerra”.

Algunos observadores interpretaron estos pasos como una señal de que Alemania había abandonado su identidad de posguerra y asumido un papel más fuerte. Daba la impresión de que el país se había “normalizado” o había “madurado” (entendiendo por “normalidad” los ejemplos de Francia y Gran Bretaña). Parecía que había aceptado que el uso de la fuerza militar podía ser un instrumento necesario en política exterior.

Sin embargo, en retrospectiva, hay que llegar a la conclusión de que lo que hizo Alemania fue coquetear con esa identidad más energética y apresurarse a rechazarla. En 2002, Schröder hizo de su “resistencia” a la guerra de Irak un rema fundamental en la campaña electoral alemana, y se vio recompensado con un segundo mandato. Y la letanía de malas noticias procedentes de Afganistán no ha hecho más que confirmar el escepticismo alemán. Hoy es evidente que el rechazo a la fuerza militar es un pilar fundamental de la identidad alemana, no una mera actitud de posguerra. El pacifismo está para quedarse, como factor esencial de la política exterior y de seguridad de Alemania. Ahora bien, lo que sí ha cambiado en los últimos años es lo dispuestos que están los gobiernos alemanes a desafiar esa actitud pacifista.

MOVIMIENTOS TELÚRICOS

La comparación entre la oposición de Schröder a la guerra de Irak en 2002 y la de Merkel y Westerwelle a la intervención en Libia es reveladora. En 2002, Alemania se enfrentó a Estados Unidos, pero tenía a Francia de su parte. En 2011, Alemania se ha enfrentado a todos sus grandes socios occidenta-



4

»»»»» les: Washington, París y Londres. En 2002, fue Schröder, un canciller del Partido Socialdemócrata, de izquierda y tradicionalmente escéptico sobre la estrecha relación de Alemania con Occidente, quien se opuso a la hegemonía de Estados Unidos, junto a un ministro de Exteriores del Partido Verde, Joschka Fischer. En 2011, quienes han dado la espalda a los aliados de Alemania han sido Merkel, del Partido Demócrata Cristiano (CDU), tradicionalmente pro-occidental, y un ministro de Exteriores liberal, Westerwelle.

Este es, de hecho, el movimiento telúrico producido en las relaciones exteriores de Alemania desde el final de la guerra fría: la negativa creciente de los gobiernos alemanes a actuar en contra de la opinión pública interna para alinearse con sus socios occidentales. Envalentonados por el hecho de que su peso económico es cada vez mayor en Europa, los líderes alemanes siguen lo que dice su opinión pública.

Durante la guerra fría, los gobiernos alemanes tenían que cuidar el equilibrio entre las peticiones de Estados Unidos de que contribuyeran a los esfuerzos de Occidente y la resistencia e incluso la hostilidad de gran parte del electorado a esa contribución. Konrad Adenauer (del Partido Demócrata Cristiano) impulsó el rearme alemán contra una amplia resistencia popular. La cancillería de Helmut Schmidt (Partido Socialdemócrata) cayó en 1983 por las protestas masivas contra el despliegue de misiles de la OTAN. Aunque los gobiernos alemanes solían compartir las ideas de Washington sobre posibles amenazas y sabían que la seguridad de Alemania occidental, a la hora de la verdad, dependía del paraguas de seguridad estadounidense, había un sentimiento antibélico, cierta hostilidad respecto a Estados Unidos y una actitud aislacionista que estaban muy extendidos entre la población, en especial entre los intelectuales.

Con el final de la guerra fría y la reordenación de Europa, toda esa constelación ha cambiado. La amenaza a la existencia de Alemania ha desaparecido. La unificación convirtió a Alemania en el país más grande y, gracias a su éxito económico, más poderoso de Europa. Ahora tenía ante sí

opciones geopolíticas. Al menos en teoría, podía escoger entre una relación estrecha con Washington, un papel de líder en Europa y una condición más autónoma en el escenario mundial.

En Alemania no se han discutido nunca abiertamente estas nuevas opciones. Si ha existido un lema indiscutible en la política exterior alemana desde la unificación, desde 1990, ha sido la continuidad. Alemania estaba dispuesta a insertarse más a fondo en las instituciones multilaterales, tanto para aplacar los temores a una hegemonía alemana como porque se consideraba que esa participación era un elemento fundamental de los éxitos del país en la posguerra.

Sin embargo, bajo la capa de continuidad, las cosas han cambiado. En 2002, la postura alemana contra la guerra de Irak parecía una apuesta audaz y arriesgada. En 2011, el rechazo de Merkel y Westerwelle a la intervención en Libia se presentó de manera discreta y pragmática. En 2002, a muchos alemanes les preocupaban las relaciones entre su país y Estados Unidos. En 2011, el voto alemán en el Consejo de Seguridad ni siquiera fue una noticia muy importante en Alemania.

La nueva seguridad de Alemania en sí misma no procede de una estrategia deliberada. Es resultado de los cambios en el equilibrio de poder entre Alemania y sus socios internacionales. No existe ningún plan alemán para dominar la Unión Europea ni para debilitar a la OTAN. Los alemanes no suelen poner en duda (ni mencionan a menudo) la utilidad de ambas instituciones. Todavía se consideran sólidos pilares de las dos.

La política exterior cumple un papel muy pequeño en el discurso público alemán, y desde la unificación no ha surgido ninguna cultura ni tendencia estratégica. Los dirigentes políticos se conforman con delegar grandes áreas de la política exterior y de seguridad a la OTAN, la UE y la ONU. En política exterior existe un amplio consenso entre los partidos.

El telón de fondo de la nueva audacia de Alemania en Europa es su éxito económico continuado,

muy poco afectado por la crisis de la deuda soberana. Dicho éxito ha reforzado el peso geoestratégico del país, y ha empujado a Berlín a actuar con confianza en los intentos de salvar el euro. No obstante, en contra de muchas expectativas, dentro y fuera del país, Alemania no tiene ninguna ambición de traducir su poder económico en un liderazgo en política internacional.

La relación entre un éxito económico impulsado por las exportaciones y la resistencia a inmiscuirse en los asuntos de otros países es la gran “incógnita” en el análisis del papel alemán en el escenario internacional. Podría decirse que, al permanecer neutral o en la corriente dominante en la UE, la política alemana logra evitar choques y enfrentamientos que podrían acabar interfiriendo en sus relaciones de negocios. Ahora bien, la relación que puedan tener a largo plazo la abstinencia relativa de la política exterior y una red mundial de relaciones económicas es un tema para debate. Los expertos en política exterior no suelen estudiar los aspectos económicos y los economistas tienden a ignorar la política exterior.

EN LA CORRIENTE EUROPEA DOMINANTE

Alemania está avanzando hacia una posición en la que tenga poder de veto. No pone en tela de juicio la profunda incrustación de su política exterior en las estructuras de la UE y la alianza transatlántica. No tiene deseo ni capacidad de convertirse en un actor independiente en el escenario internacional. No está preparada para ejercer el papel de líder, y además está centrada en sí misma, en su economía y el reparto de la riqueza. Carece del pensamiento estratégico y la capacidad analítica que serían necesarios para ser líder en política exterior.

Alemania no quiere ser un participante activo y, en la mayoría de los casos, está más que satisfecha nadando en la corriente dominante en Europa. Pero quiere tener el poder de ejercer el veto cuando considera que sus intereses fundamentales se van a ver afectados. Y las áreas que más le preocupan son las relaciones con Europa del este, Rusia e Israel.

Dados esos antecedentes, no es extraño que Berlín no presionara para que ningún candidato alemán ocupara los puestos superiores del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Para Alemania, el reforzamiento del papel de la UE en el mundo no es una prioridad.

En seguridad y defensa, Alemania está dispuesta a seguir cooperando con sus socios de la UE, pero sólo a un nivel muy bajo. A medida que los votantes alemanes vayan definiendo cada vez más los límites de la cooperación, es de prever que Berlín seguirá negándose a expediciones e intervenciones militares. Alemania no rechazará una Política Común de Seguridad y Defensa que no tenga grandes ambiciones, consistente en pequeñas misiones de entrenamiento de policía y seguridad de fronteras. Pero seguramente se opondrá a otras misiones más amplias y que puedan ser controvertidas. Las aspiraciones de convertir la UE en un elemento mundial de seguridad se verán frustradas por una Alemania que está volviendo a tener una actitud pacifista estricta.

En cuanto a su política respecto a la primavera árabe, el rechazo de Alemania a la intervención en Libia no es reflejo de una estrategia regional más general. Además de la estrecha relación de Berlín con Israel, que Angela Merkel ha calificado “de interés nacional”, Alemania no tiene una política clara en la región. Como de costumbre, seguirá buscando una posición neutral. Está dispuesta a utilizar con cautela, junto a sus socios de la UE, incentivos negativos y positivos para apoyar las reformas. E incluso en relación con Israel, Berlín está acercándose a la postura dominante en la UE, más inclinada a presionar a Israel para lograr una solución de dos Estados con los palestinos.

UNAS AMBICIONES REBAJADAS

Francia y Gran Bretaña deben comprender que Alemania no comparte sus aspiraciones de convertir la UE en una potencia mundial con todas las de la ley, que tenga también poder militar. El discurso británico y francés sobre el declive nacional y la necesidad de transformar la UE en una

6

»»»»» potencia mundial equiparable a Estados Unidos y China no tiene equivalente en Alemania. Ningún político ni partido importante defiende que haya que compartir los recursos y las capacidades en la UE para construir un ejército europeo fuerte. La crisis de Libia lo ha dicho alto y claro: Alemania quiere que la UE siga siendo una potencia con poder blando.

Cualquier intento de convertirla en un actor más sólido en la política internacional debe partir de esa premisa. No es posible construir una Europa global siguiendo el modelo de la nación-estado británica o francesa, porque Alemania lo vetará. El poder duro permanecerá en manos de los Estados, y la UE estará limitada al poder no militar.

Pero el poder blando *es* poder. Aunque la UE no tenga un palo grande, puede conseguir muchas cosas, si afila sus herramientas y avanza hacia una cultura de política exterior común. En vez de desdibujarse mientras sueñan con construir una potencia mundial llena de fuerza, los europeos harían bien en prestar atención a otras formas más prácticas y modestas de mejorar sus instrumentos.

El peso colectivo de Europa puede contar verdaderamente si se transforma en voluntad política. Lo importante es conseguir que todos los actores

principales permanezcan involucrados. Francia, Gran Bretaña y Alemania deben encontrar la manera de aproximar sus respectivas culturas de política exterior, diferentes y, en muchos aspectos, opuestas. La crisis de Libia, durante la que Estados Unidos permaneció en segundo plano, ha sacado a la luz el antagonismo entre el pacifismo alemán y las ambiciones de británicos y franceses. El futuro de la política exterior común depende de ambas cosas, la aceptación y apreciación de esas diferencias y la capacidad de conseguir todo lo que sea posible con esas limitaciones.

Ulrich Speck es periodista y analista independiente de política exterior. Dirige el sitio web Global Europe (www.globeurope.com)

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