



EEUU, Alemania y el nuevo equilibrio de poder en Europa

Soeren Kern*

Tema: El presidente de EEUU George W. Bush se reunió con la nueva canciller alemana Angela Merkel en la Casa Blanca el pasado 13 de enero.

Resumen: La reunión allanó el camino para rebajar las tensiones entre Alemania y EEUU tras tres años de desavenencias. En lo que Merkel denominó el comienzo de un “nuevo capítulo” en las relaciones entre Alemania y EEUU, la nueva canciller se comprometió a trabajar estrechamente con Washington para adoptar un enfoque común en torno a la crisis nuclear de Irán. Los dos dirigentes también establecieron las bases para una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo. Y en lo que supone un cambio importante en la política alemana, Merkel declaró que la “OTAN es el foro” para los debates transatlánticos sobre seguridad. Mientras los estrategas estadounidenses digieren todas estas buenas noticias, sin duda lo que más les alegrará será su rechazo indirecto del duradero eje franco-alemán. Los esfuerzos de Merkel por reforzar los vínculos bilaterales de Alemania con aliados proamericanos como el Reino Unido y Polonia devolverán a Berlín su papel tradicional como mediador entre Europa y EEUU. El ascenso de Merkel reestablecerá así un sano equilibrio en Europa, de enfoque atlantista.

Análisis:

Un nuevo capítulo

Las relaciones entre Alemania y EEUU dieron un importante paso hacia adelante el 12-13 de enero, cuando la canciller alemana Angela Merkel realizó su primera visita oficial a Washington DC. Existía un gran interés mutuo en que el resultado de dicha visita fuera positivo, y la Casa Blanca se esmeró en que Merkel se sintiese bien recibida. Más de 200 miembros de la elite política y de asuntos exteriores de Washington asistieron a una vistosa cena celebrada en su honor, y se invitó a Merkel a pasar la noche en la histórica *Blair House*, la residencia presidencial para invitados situada frente a la Casa Blanca. Tras desayunar con miembros del Congreso estadounidense a la mañana siguiente, Merkel marcó la pauta para una era más relajada de relaciones bilaterales al abandonar su comitiva de vehículos y dirigirse a pie a la Casa Blanca para mantener una reunión de 45 minutos mano a mano con el presidente George W. Bush.

Las relaciones entre Alemania y EEUU han sido tensas desde que Berlín, bajo el Gobierno del anterior canciller Gerhard Schröder, se unió a París en su oposición a la invasión de Irak encabezada por EEUU. La preocupación esquizofrénica de Schröder por que Alemania fuese un “país normal” y su recién estrenada “confianza en sí mismo” en asuntos exteriores tras la Guerra Fría molestaba a Washington, y su ciego apoyo a Rusia a costa de los aliados estadounidenses en Europa Oriental contribuyó aún más a la

* Investigador Principal para EEUU y el Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

confrontación. Pero su oportunista actitud al jugar la carta del antiamericanismo para asegurarse su reelección en 2002 es lo que hizo a Schröder, que no habla inglés, aún más detestado en la Casa Blanca que el presidente francés Jacques Chirac, que sí lo habla.

En fuerte contraste, las inclinaciones de centro-derecha de Merkel hicieron de ella un aliado natural de la Administración Bush, y tanto Bush como Merkel ya han manifestado su deseo de mantener una estrecha relación personal de trabajo. Su primera reunión superó las expectativas iniciales, y los dos dirigentes irradiaron calidez y química personal durante una rueda de prensa conjunta que tuvo lugar posteriormente. Bush prodigó a Merkel afecto político y afirmó que sus primeras impresiones de ella habían sido "increíblemente positivas". Merkel le correspondió mostrando una actitud conciliadora de cara a EEUU y subrayando que "tenemos mucho en común".

Bush y Merkel trataron de dejar claro que la acritud entre Alemania y EEUU a causa de la guerra de Irak pertenecía al pasado y que había comenzado una nueva era en las relaciones bilaterales. Con un lenguaje contundente que sin duda iba a agradar a Bush, Merkel habló de enfrentarse a los desafíos mundiales "de frente". A continuación los dos líderes identificaron áreas en las que los intereses estadounidenses convergen con los de Alemania. Principalmente, acordaron trabajar conjuntamente para reducir la tensión suscitada por la situación de punto muerto a la que se ha llegado con Irán y su programa nuclear. Merkel declaró: "No nos vamos a dejar intimidar por un país como Irán" y también se ofreció a proporcionar más ayuda en Irak.

Además, Merkel tranquilizó a la Casa Blanca con respecto a sus preferencias por la economía de libre mercado, tras una singular campaña electoral en la que algunos de sus socios de coalición habían comparado a los inversores estadounidenses en la renqueante economía alemana con una "plaga de langosta". Por lo demás, quienes recelan de Beijing en el seno del Congreso estadounidenses y el Pentágono habrán quedado satisfechos con sus declaraciones: "Tenemos competidores como China que no respetan ninguna regla".

Incluso en áreas de persistente desacuerdo, los dos dirigentes mantuvieron una actitud de no confrontación. Acordaron disentir con respecto a Guantánamo, el centro de detención estadounidense en Cuba, que Merkel desearía que se cerrara. Después de que Bush replicase que permanecería abierto por ser "una parte necesaria de la protección del pueblo estadounidense", Merkel pidió a los europeos críticos con respecto al modo en que EEUU trata a los detenidos por cuestiones de terrorismo que sugirieran alternativas razonables.

Retorno al atlantismo

Dicho esto, los estrategas de la Casa Blanca se centrarán fundamentalmente en cómo Merkel consigue devolver el equilibrio a las relaciones de Alemania con otros países europeos. Gran parte de la hostilidad estadounidense hacia Schröder provenía de su forma de dirigir la política exterior, altamente personalizada, que en opinión de muchos analistas alteraba el equilibrio tradicional de la diplomacia alemana. Debido a su estrecha relación personal de amistad con Chirac y el presidente ruso Vladimir Putin, Schröder, en contra de los consejos de sus principales asesores, decidió alejar la política exterior alemana de su alianza transatlántica histórica para inclinarla hacia Rusia y Francia en un torpe intento de crear un contrapeso al poder de EEUU.

En cambio, Merkel está ya empujando la política exterior de su país de vuelta al bando estadounidense. Como primer dirigente de la Alemania reunificada en haberse criado en la parte ex comunista del país, Merkel se muestra intrínsecamente más escéptica con respecto a las relaciones con Rusia que Schröder. De hecho, durante su primera visita

oficial a Rusia el pasado 16 de enero, Merkel declaró su intención de “des-Schröderizar” las relaciones de Berlín con Moscú; de ahora en adelante, dejó ver, la anterior “amistad” alemana con Rusia pasará a ser una “asociación estratégica” más formal.

Alemania tiene importantes intereses económicos en Rusia, especialmente por lo que respecta al sector energético, y Merkel se esforzará por mantener buenas relaciones con Moscú. Alemania depende de Rusia para aproximadamente un tercio de sus suministros de gas natural y la Agencia Internacional de la Energía calcula que dicha dependencia, la más alta ya entre las naciones grandes de Europa occidental, se situará muy por encima del 50% a finales de esta década. Así, Merkel tiene un interés imperioso en asegurarse que Rusia sea fiable a largo plazo.

Siendo canciller, Schröder firmó un polémico acuerdo con Putin para la construcción de un gasoducto que uniría directamente los dos países bajo el Mar Báltico. Pero después de que Rusia cortase el suministro de gas natural a Ucrania a finales de diciembre, situación que posteriormente se agravó hasta convertirse en una crisis energética para el resto de Europa, Alemania tuvo que enfrentarse de repente al incómodo hecho de darse cuenta de que sus suministros de energía estaban a merced del Kremlin.

Merkel afirma tener la intención de cumplir el acuerdo sobre el gasoducto con Rusia, pero muchos alemanes exigen ya una diversificación urgente de sus suministros de energía. El Gobierno está hablando incluso de ampliar la vida útil de las centrales nucleares alemanas, lo que de hecho revocaría la decisión populista de Schröder de ir eliminando paulatinamente la energía nuclear hasta el año 2021.

Las relaciones de Alemania con sus aliados de menor tamaño al este, especialmente Polonia, también se han visto gravemente perjudicadas por el hecho de que, al negociar con Rusia, Schröder a menudo pareció no tener en cuenta los intereses de éstos. El nuevo gasoducto evitará deliberadamente atravesar las pequeñas naciones de Europa Oriental, privándolas así de los muy necesarios ingresos procedentes del transporte del gas. El acuerdo socava también anteriores proyectos de gasoductos terrestres a través de Lituania y Polonia.

Merkel viajó a Varsovia justo después de ser elegida canciller con el fin de calmar el enojo producido en Polonia por el acuerdo entre Schröder y Putin. Polonia ha solicitado ya a la Comisión Europea que considere alternativas a la ruta del gasoducto. Varsovia sigue teniendo una gran desconfianza por temor a acuerdos secretos entre Moscú y Berlín.

De hecho, sesenta años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, las tensiones entre Polonia y Alemania siguen aun muy vivas, y la retórica incendiaria de Schröder con respecto a que su país seguiría una “vía alemana” (*deutscher Weg*) al estilo de Bismarck, no hizo sino acrecentar el malestar entre los países de Europa Oriental. Sin embargo, Merkel ha declarado que de ahora en adelante Berlín prestará mucha más atención a las preocupaciones de sus vecinos antes de formular su política de cara a Rusia.

En este contexto, Merkel considera también que el eje franco-alemán en el seno de Europa, importante históricamente, es demasiado preponderante y debe recalibrarse de forma que los países adheridos posteriormente a la UE tengan más voz. Esto contrasta con Chirac, que espetó a estos países que habían “desaprovechado una buena ocasión de permanecer callados” al ponerse del lado de EEUU en la cuestión de Irak. De hecho, Chirac y Schröder tramaron un concepto de Europa como polo opuesto a EEUU, aun cuando muchos Estados miembros de la UE son también aliados de dicho país. En un momento dado Francia y Alemania llegaron a advertir a Polonia de que podría perder ayuda financiera de la UE en los próximos años en caso de entorpecer sus planes para el

futuro de Europa. De hecho, las torpes tácticas franco-alemanas causaron el efecto inverso al hacer más por dividir a Europa que por unirla. También dañaron la Alianza Atlántica al socavar la fiabilidad de sus miembros europeos.

Al relajar los vínculos alemanes con el declinante régimen de Chirac, Merkel está reconociendo el hecho de que Europa está más unida cuando todos sus miembros mantienen relaciones estables con EEUU y que tiene más éxito como actor independiente a nivel mundial cuando colabora con –y no se sitúa en oposición de– EEUU. A Nicolas Sarkozy, el ambicioso ministro francés del Interior y destacado aspirante a suceder a Chirac, no se le escapó la lección, y declaró ante los medios de comunicación franceses que la cooperación franco-alemana es algo del pasado y que “la Europa ampliada no puede seguir estando impulsada exclusivamente por un motor de dos tiempos”. Muchos analistas creen que si Sarkozy sustituye a Chirac en 2007, Francia se pasará de forma decisiva al bando atlantista.

Merkel también ha dado señales importantes de que considera a la OTAN el sostén del diálogo transatlántico en materia de seguridad. En una rueda de prensa con el secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, Merkel declaró: “Verdaderamente, el hecho de que hayamos venido aquí 24 horas después de formarse el Gobierno y tras asumir yo el cargo pretende ser una muestra de que la OTAN es importante para nosotros. No sólo como alianza militar, sino también como alianza política, importante para el diálogo transatlántico en materia de seguridad”.

Un reequilibrio del eje franco-alemán tendrá también importantes consecuencias en otras áreas, especialmente por lo que respecta a la política de cara a China. Chirac ha venido siendo el principal impulsor de la idea de levantar el embargo armamentístico a China impuesto por la UE, una iniciativa enérgicamente respaldada por Schröder. Sin embargo, Merkel afirma oponerse al levantamiento del embargo hasta que China mejore su historial de derechos humanos. También se muestra solidaria con las preocupaciones estadounidenses en torno al equilibrio estratégico en los Estrechos de Taiwán. Así, parece poco probable que la Unión Europea vaya a levantar su embargo armamentístico en algún momento próximo, lo cual aliviará otra fuente importante de tensión transatlántica.

¿Puede Merkel cumplir sus promesas?

Merkel afirma querer volver a situar a la relación transatlántica como la piedra angular de la política exterior alemana. Y la Administración Bush recibirá con agrado un nuevo enfoque alemán con respecto a Francia y Rusia. Sin embargo, la frágil naturaleza del Gobierno de coalición formado por Merkel con sus mayores rivales y una opinión pública alemana que sigue mostrándose hostil con respecto a Bush pueden limitar sus logros. De forma que la gran pregunta en Washington es: ¿Puede Merkel cumplir sus promesas?

El Gobierno de Merkel resulta difícil de manejar y aún no ha sido puesto a prueba, y su estabilidad política a largo plazo sigue en duda. Merkel, líder de los cristianodemócratas (CDU) de centro-derecha, asumió el cargo tras semanas de difíciles negociaciones para formar una coalición de Gobierno con los socialdemócratas (SPD) de centro-izquierda, el partido liderado por Schröder antes de su derrota en las elecciones celebradas en septiembre. Merkel afirma que este acuerdo “no es de ninguna manera una relación amorosa”. Tanto a nivel de política interior como de política exterior, el margen de maniobra de Merkel como canciller quedará determinado por aquello en lo que la coalición pueda ponerse de acuerdo. Puede que no sea mucho, dado que muchos de los artífices de la política exterior de Schröder han conservado puestos clave en el Gobierno de Merkel. El ministro alemán de Asuntos Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, por ejemplo, era jefe de gabinete de Schröder y uno de los principales ideólogos de su enfoque internacional.

El deseo de Merkel de entablar relaciones más cordiales con Washington también se verá limitado por la opinión pública alemana. La mayoría de los alemanes siguen mostrándose profundamente escépticos con respecto a la Administración Bush como consecuencia de Irak, Guantánamo y otras cuestiones. Esta antipatía ha sido impulsada con entusiasmo por los medios de comunicación alemanes, que nunca pierden oportunidad de vilipendiar a EEUU. El grado de aversión en Alemania a la política exterior estadounidense queda patente en los resultados de los sondeos llevados a cabo por *Transatlantic Trends*, un proyecto del *German Marshall Fund* estadounidense. Aproximadamente el 80% de los alemanes declaró estar en desacuerdo con el modo en que Bush interviene en las relaciones internacionales, y un 60% declaró no considerar deseable que EEUU ejerciera un fuerte liderazgo a nivel mundial.

Con todo, el tema dominante en la política alemana es la reforma económica, y como tal es el asunto que determinará el éxito o el fracaso del Gobierno de Merkel. En su primera conferencia de prensa como canciller, Merkel declaró: "Tanto a nivel europeo como mundial, Alemania está en declive. Nuestro objetivo es detener esa tendencia descendente". Sin embargo, Merkel se vio obligada a abandonar sus propuestas económicas más audaces como precio a pagar por su coalición con el SPD. A cambio, propuso, de forma muy poco convincente, aumentar los impuestos para volver a poner en marcha la estancada economía alemana y reducir un nivel récord de desempleo (Alemania tiene ya los impuestos nominales más elevados de Europa). Esto implica que puede que su Gobierno no complete su mandato de cuatro años, un factor que también influirá en la cantidad de capital político que puede gastar en Bush.

Lo que Bush espera de Alemania

Bush dijo a Merkel que Alemania es "el corazón" de Europa, pero los estadounidenses son maestros en la política de equilibrio del poder que los alemanes denominan *Realpolitik*, cuya implementación efectiva reside en la capacidad de adaptarse de modo realista a los cambios en el equilibrio internacional. Así, aun cuando retóricamente Merkel sea más proamericana que su predecesor, Washington sabe que Alemania dispone tan sólo de una capacidad económica limitada para representar un papel global o militar más amplio.

Realmente, las relaciones entre Alemania y EEUU nunca serán tan estrechas como la "relación especial" que existe entre EEUU y el Reino Unido. Al igual que en el caso de EEUU, los intereses del Reino Unido son de ámbito mundial. Aunque Alemania sea el centro de gravedad de Europa, Berlín dispone de poca proyección mundial como potencia militar y de una influencia geoestratégica limitada más allá de sus fronteras. Alemania es fundamentalmente un actor a nivel regional.

Además, a diferencia de lo que ocurre en la relación entre el Reino Unido y EEUU, Washington ha dejado de compartir intereses que puedan denominarse vitales con Berlín. Durante la Guerra Fría, Alemania y EEUU fueron aliados porque sus intereses vitales coincidían prácticamente a la perfección. De hecho, Alemania estuvo situada en el centro de la política mundial durante la mayor parte del siglo pasado. Sin embargo, hoy por hoy las principales preocupaciones de EEUU en materia de seguridad se sitúan fuera de Europa, y sin la amenaza soviética Alemania ha dejado de depender tanto de EEUU. Esto ha permitido también que Alemania haya adoptado un rumbo más independiente de Washington.

Estos cambios han contribuido al aumento del antiamericanismo en Alemania. Durante la mayor parte de la Guerra Fría la política exterior alemana se basó en la idea de una "decidida neutralidad" que la liberaba de responsabilidades en materia de política exterior y le permitía reconstruir la identidad alemana tras la catástrofe de la Segunda Guerra

Mundial. Pero con el fin de la Guerra Fría vinieron nuevas ideas acerca del papel de Alemania en el escenario mundial. Dada su posición como la mayor economía de Europa, Schröder anhelaba que EEUU negociase con Alemania en *Augenhöhe* (de igual a igual, como socio de mismo nivel en el liderazgo). Esto quedó de manifiesto en su demanda de un puesto igual en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Sin embargo, las ambiciones de Schröder no se ajustan a la realidad. Alemania es una potencia de mediano tamaño que atraviesa una crisis económica y un declive demográfico. Berlín no puede gastar más en defensa, lo que a su vez limita su capacidad para asumir mayores responsabilidades a nivel mundial. La incapacidad de Alemania para ejercer una influencia proporcional a su envergadura económica ha impedido la articulación de una política exterior post-Guerra Fría claramente definida. Esto, junto con una economía que cada vez marcha peor, ha avivado la frustración y el resentimiento. Como resultado, Alemania se está haciendo cada vez más pacifista, mientras que al mismo tiempo su soberanía nacional va quedando paulatinamente diluida en el seno de instituciones transnacionales como la Unión Europea y las Naciones Unidas. Así, la visión que Alemania tiene del mundo se va alejando de la de EEUU. De hecho, Alemania está reelaborando su autodefinición ideológica como la antítesis de EEUU. Como tal, desdeña –como acto reflejo– muchos elementos del modo de vida estadounidense, incluyendo su capitalismo de mercado, su religiosidad y la pena de muerte. Algunos dirían que hoy en día ser alemán es ser antiamericano.

A nivel práctico, no obstante, los intereses alemanes y estadounidenses siguen coincidiendo. Ambos países tienen un interés común en fomentar con su diplomacia la democracia, el Estado de Derecho y el libre mercado. Además, EEUU necesita aliados, y en ese aspecto Alemania importa mucho. Aunque no sea miembro de la Unión Europea, EEUU es una potencia europea. Por ello Washington tiene un interés vital en mantener buenas relaciones con el país europeo de mayor tamaño.

Como resultado, la Casa Blanca tratará de entablar relaciones con Berlín caso por caso. Presionará a Alemania para que refuerce sus vínculos con los aliados estadounidenses en el Reino Unido y Europa Oriental y para que relaje los que mantiene con Francia y Rusia. Pedirá ayuda a Alemania para reformar la OTAN y solicitará a Merkel que presione en favor de una liberalización del comercio en el seno de la UE. La Casa Blanca también fomentará una economía alemana más capitalista y fuerte que impulse la iniciativa empresarial y la innovación. Con un comercio bilateral valorado en más de 150.000 millones de dólares, a EEUU le interesa sobremanera el bienestar económico de Alemania.

Por último, incluso si Merkel no cambia la política actual de Alemania, su ascenso al cargo resulta importante sencillamente porque no es Schröder. En el fondo, Schröder era un oportunista político que se afanaba por minar a Washington cada vez que se le presentaba la ocasión. Por el contrario, el instinto de Merkel es fundamentalmente proamericano, y cambiará el estilo con el que se gestionan las relaciones bilaterales, lo cual marcará una enorme diferencia.

Si el Gobierno de coalición de Merkel logra sobrevivir y Merkel consigue completar su mandato de cuatro años a la cabeza de la cancillería, entonces sobrevivirá a Bush, quien abandonará la Casa Blanca en enero de 2009. Esto deja un margen de tres años durante los cuales pueden transformarse los vínculos bilaterales y transatlánticos. Durante este tiempo, Alemania y EEUU tendrán una serie de oportunidades para celebrar éxitos bilaterales que pueden también servir de catalizadores de debates acerca de cómo avanzar. El año 2007 marcará el sexagésimo aniversario del Plan Marshall; 2008, el sexagésimo aniversario del Puente Aéreo de Berlín; y en 2009 los alemanes celebrarán

el sexagésimo cumpleaños de la República Federal, así como el vigésimo aniversario de la caída del Muro de Berlín.

Todos esos acontecimientos sólo fueron posibles gracias a los sesenta años de firme compromiso estadounidense con Alemania. En el mismo sentido, lo que Washington desea de Berlín fundamentalmente es un socio en el que poder confiar.

Conclusión: Bush y Merkel han establecido las bases para una reconstrucción de las relaciones entre Alemania y EEUU, que mejorarán principalmente en función del grado en que Merkel consiga devolver a Alemania al redil atlantista. Pero aun cuando Merkel no lleve a cabo cambios sustanciales en la política exterior alemana, los vínculos bilaterales seguirán mejorando sin duda en base, sencillamente, al cambio positivo experimentado en el estilo y la retórica de ambas partes. Esto permitirá a Berlín recuperar su papel tradicional de mediador entre Europa y EEUU y así la Alianza Atlántica recuperará también un equilibrio favorable.

Soeren Kern

Investigador Principal para EEUU y el Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano