



EL NUEVO ROL GLOBAL DE ALEMANIA

BERLÍN ACELERA EL PASO

Frank-Walter Steinmeier.
Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania.

Existe la necesidad de explicar la política exterior con mayor claridad a partir de la consolidación de Alemania como potencia europea, frente a un mundo en proceso de transformación, en el que ésta permaneció estable gracias a las reformas económicas impulsadas en el año 2003 por el canciller Schröder. Asimismo, se destaca el rol militar del país, condenado por su pasado.

Durante las últimas dos décadas, el rol global de Alemania ha sufrido una transformación increíble. Después de su reunificación pacífica en el año 1990, Alemania se encaminó para convertirse en un gigante económico aunque pequeño en su camino de política externa. Sin embargo, hoy el país es una importante potencia europea que atrae el halago y la crítica en igual medida. Esto es verdadero tanto para la respuesta de Alemania a la ola reciente de refugiados, que dio la bienvenida a más de un millón de personas el año pasado, como para su manejo de la crisis europea.

Así como ha crecido el poder de Alemania, también ha crecido la necesidad del país de explicar su política externa con mayor claridad. La historia reciente de este país es la clave para comprender cómo ve su lugar en el mundo. Desde 1998, he prestado servi-



La canciller alemana, Angela Merkel; el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Frank-Walter Steinmeier; el presidente ruso, Vladimir Putin; el presidente francés Francois Hollande; y el presidente de Ucrania, Petro Poroshenko, durante la cumbre de Ucrania celebrada en la Cancillería Federal de Berlín, Alemania, el 19 de octubre de 2016.

cios como miembro de cuatro gabinetes y como líder de la oposición parlamentaria. Durante ese periodo, Alemania no buscó su nuevo rol en el escenario internacional. Más bien, surgió como jugador central por haber permanecido estable mientras el mundo cambiaba a su alrededor. Mientras Estados Unidos se encontraba desequilibrado por los efectos de la guerra de Irak y la Unión Europea luchaba contra una serie de crisis, Alemania se mantuvo firme. Pudo superar su dificultad económica y ahora se está haciendo cargo de las responsabilidades propias de la economía más grande de Europa. Alemania también está contribuyendo diplomáticamente a la resolución pacífica de muchos conflictos alrededor del mundo: más obviamente en Irán y en Ucrania, pero también en Colombia, Irak, Libia, Malí, Siria y los Balcanes. Esas acciones están obligando a Alemania a volver a interpretar los principios que han guiado su política externa durante más de medio siglo. Pero Alemania es una potencia reflexiva: aún cuando se adapta, su creencia en la importancia de los límites, la deliberación y una negociación pacifi-

ca continuará guiando sus interacciones con el resto del mundo.

EL HOMBRE FUERTE DE EUROPA

Hoy, tanto Estados Unidos como Europa luchan para liderar al mundo. La invasión de Irak en 2003 dañó la posición de Estados Unidos en el mundo. Después de la destitución de Saddam Hussein, la violencia sectaria dividió a Irak y el poder de Estados Unidos en la región comenzó a debilitarse. No sólo falló la administración de George W. Bush en el reordenamiento de la región a través de la fuerza, sino que también los costos políticos, económicos y del poder blando de esta aventura socavaron la posición general de Estados Unidos. La ilusión de un mundo unipolar se desvaneció.

Cuando el presidente estadounidense Barack Obama asumió el gobierno en 2009, comenzó a repensar el compromiso de Es-

tados Unidos con Medio Oriente y con los compromisos mundiales en un sentido más amplio. Sus críticos dicen que el presidente ha creado vacíos de poder que otros actores, Irán y Rusia incluidos, están también ansiosos por llenar. Sus seguidores, y yo soy uno de ellos, argumentan que Obama está respondiendo con mucha inteligencia al cambiante orden del mundo y a la naturaleza cambiante del poder de Estados Unidos. Él está adaptando los medios y los fines de la política externa de Estados Unidos a las capacidades de la nación y a los nuevos desafíos a los que se enfrenta.

Mientras tanto, Estados Unidos ha tenido luchas propias. En 2004, la Unión aceptó diez nuevos Estados miembro, dando la bienvenida finalmente a los países del este de Europa que habían pertenecido al comunismo. Pero, aún cuando la Unión Europea se expandió, perdió ímpetu en sus esfuerzos por profundizar las bases de la unión política. En ese mismo año, la Unión presentó a sus miembros un borrador de la constitución muy ambicioso, creado por un equipo liderado por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing. Pero cuando los votantes de Francia y de los Países Bajos, dos de las naciones fundadoras de la Unión Europea, rechazaron el documento, la consiguiente crisis incentivó a aquellos europeos que cuestionaron la necesidad de una "unión aún más cerrada". Este grupo se ha fortalecido desde entonces, mientras que los integracionistas se han retirado.

Ahora, el orden internacional que Estados Unidos y Europa ayudaron a crear y a sostener después de la Segunda Guerra Mundial, un orden que generó libertad, paz y prosperidad en gran parte del mundo, está bajo presión. La creciente fragilidad de varios Estados, y en algunos casos su colapso total, ha desestabilizado regiones enteras, en especial África y Medio Oriente; ha despertado conflictos violentos y ha provocado olas aún mayores de migraciones en masa. Al mismo tiempo, los actores estatales y no estatales desafían cada vez más el sistema multilateral basado en normas, que supo conservar la paz y la estabilidad durante tanto tiempo. El surgimiento de China y de India dio

lugar a nuevos centros de poder que están modificando las relaciones internacionales. La anexión de Crimea por parte de Rusia ha producido una ruptura grave con Europa y Estados Unidos. La rivalidad entre Irán y Arabia Saudita domina a Medio Oriente cada vez más, mientras el orden estatal de la región se esfuma y el Estado Islámico intenta obliterar las fronteras por completo.

Contra este telón de fondo, Alemania ha permanecido notablemente estable. Y no es poco, considerando la posición que tenía el país en el año 2003, cuando los problemas de Estados Unidos y de la Unión Europea recién comenzaban. En ese momento, muchos llamaron a Alemania "el hombre enfermo de Europa": el desempleo se había elevado al 12 por ciento, la economía estaba estancada, los sistemas sociales sobrecargados y la oposición de Alemania a la guerra conducida por Estados Unidos en Irak había puesto a prueba la determinación de la nación y había provocado la ira en Washington. En marzo de ese mismo año, el canciller alemán Gerhard Schröder dio un discurso en el parlamento alemán, el Bundestag, titulado "Coraje para la paz y coraje para el cambio", en el que solicitó reformas económicas importantes. Aunque sus amigos socialdemócratas habían tenido el coraje de oponerse a la guerra de Irak, tenían poco deseo de cambio. Las reformas de Schröder al mercado laboral y al sistema de seguridad social excedieron al Bundestag, pero a un costo político alto para el mismo Schröder: perdió las elecciones anticipadas en 2005.

“
Los alemanes apoyaron el crecimiento guiado por las exportaciones, pero Alemania aún no se convirtió en una súper potencia y su participación en las exportaciones mundiales fue menor en 2014 que en 2004.
 ”

Pero esas reformas fueron las bases del regreso de Alemania a la fortaleza económica, una fortaleza que ha perdurado hasta hoy. Y la reacción de Alemania a la crisis financiera

de 2008 sólo reafirmó su posición económica. Las empresas alemanas se centraron en sus ventajas en la manufacturación y fueron rápidos para explotar las enormes oportunidades de los mercados emergentes, especialmente China. Los trabajadores alemanes inteligentemente dieron su apoyo al modelo de crecimiento guiado por las exportaciones. Pero los alemanes no deberían exagerar sobre el progreso de su país. Alemania aún no se convirtió en una súper potencia y su participación en las exportaciones mundiales fue menor en 2014 que en 2004, incluso más baja que en el momento de la reunificación alemana. Alemania meramente supo defender mejor su territorio que sus pares frente a la competencia que se incrementaba.

EL PODER PACÍFICO DE EUROPA

El relativo poder económico de Alemania es una fortaleza inequívoca. Pero algunos críticos consideran la restricción militar del país como una debilidad. Mientras Schröder se desempeñó como canciller, Alemania participó en dos guerras (en Kosovo y Afganistán) y se opuso rotundamente a desencadenar una tercera (en Irak). Los compromisos militares en Kosovo y Afganistán marcaron un paso histórico para una nación que previamente había intentado prohibir la palabra “guerra” en su vocabulario. Pero Alemania dio un paso adelante porque asumió su parte de responsabilidad por la estabilidad de Europa y su alianza con Estados Unidos seriamente. Entonces, como ahora, los oficiales alemanes compartían una profunda convicción de que la seguridad del país estaba inextricablemente ligada a la de Estados Unidos. Sin embargo, la mayoría se opuso a invadir Irak porque lo consideraban una guerra optativa cuya legitimidad era dudosa y tenía un claro potencial de desencadenar un conflicto peor. En Alemania, esta oposición aún se considera un logro importante, incluso así lo sostienen quienes defendieron la política estadounidense en aquel momento.

En los años posteriores, los líderes de Alemania deliberaron con mucho cuidado sobre

la posibilidad de involucrarse en conflictos subsiguientes, sometiendo tales decisiones a un nivel de escrutinio tal que a menudo exasperó a los aliados del país. En el verano de 2006, por ejemplo, ayudé como intermediario en un cese de fuego en el Líbano para poner fin a la guerra entre Israel y el Hezbollah. Creía que Alemania debía respaldar este acuerdo con las fuerzas militares si era necesario, aunque sabía que nuestro pasado como perpetradores del Holocausto convertía al despliegue de soldados alemanes en las fronteras israelíes en un tema particularmente delicado. Antes de abrazar la opción militar, invité a mis tres predecesores inmediatos como ministros de asuntos externos a Berlín para pedirles asesoramiento. Juntos sumaban 31 años de experiencia en el puesto. La historia alemana pesó mucho más para el de mayor edad en el grupo: Hans-Dietrich Genscher, un veterano de la Segunda Guerra Mundial, que argumentó en contra de la propuesta. Los dos predecesores más jóvenes estuvieron de acuerdo conmigo, sin embargo, y al día de hoy los buques de guerra alemanes patrullan la costa mediterránea para controlar los embarques de armamento hacia el Líbano como parte de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano, un acuerdo aceptado y respaldado por Israel.

“
Nuestro pasado como perpetradores del Holocausto convertía al despliegue de soldados alemanes en las fronteras israelíes en un tema particularmente delicado.
 ”

El camino de Alemania hacia una mayor firmeza militar no fue lineal y nunca lo será. Los alemanes no creen que las conversaciones resuelvan todos los problemas, pero tampoco creen que una balacera lo haga. Los antecedentes variados de intervenciones militares extranjeras durante los últimos 20 años constituyen la única razón para la precaución. Ante todo, los alemanes comparten una convicción muy profunda y con raíces históricas de que su país debería utilizar su energía y recursos políticos para for-



LJ Mil/Alamy/Latinstock

La flota alemana lidera una formación de buques de guerra en el Mediterráneo oriental durante el ejercicio Mavi Balina en el que participan fuerzas regionales y de la OTAN.

talecer el estado de derecho en asuntos internacionales. Nuestra experiencia histórica ha destruido cualquier creencia en la calidad de excepcional, para cualquier país. Cuando es posible, elegimos la *Recht* (ley) por sobre el *Macht* (poder). Como resultado, Alemania resalta la necesidad de una legitimidad en la toma de decisiones supranacionales e invierte en el multilateralismo bajo el liderazgo de las Naciones Unidas.

Cada despliegue militar alemán debe enfrentar un intenso examen público y esperar la aprobación del Bundestag. Alemania siempre busca equilibrar la responsabilidad para proteger a los más débiles con la responsabilidad de las restricciones. Si los socios y aliados de Alemania caminan una milla extra para la diplomacia y las negociaciones, los alemanes quieren que su gobierno se esfuerce también, a veces provocando la desazón de nuestros socios. Eso no significa que Alemania esté sobrecompensando por su pasado beligerante. Por el contrario, como una potencia reflexiva, Alemania lucha por conciliar las lecciones de la historia con los desafíos de hoy. Alemania continua-

rá dando un marco a su posición internacional principalmente en términos civiles y diplomáticos y recurrirá al compromiso militar sólo después de evaluar cada riesgo y cada alternativa posible.

ADOPTANDO UN ROL GLOBAL

La relativa fortaleza económica de Alemania y su enfoque cauteloso en cuanto al uso de la fuerza persistieron mientras los entornos regional y mundial sufrían un cambio radical. La sociedad de Alemania con Estados Unidos y su integración en la Unión Europea fueron los principales pilares de su política externa. Pero mientras Estados Unidos y la Unión Europea dieron un traspié, Alemania conservó sus fundamentos y surgió como una potencia más importante, mayormente por defecto.

En este rol, Alemania comenzó a darse cuenta de que no puede escapar a sus responsabilidades. Como Alemania se ubica en el centro de Europa, ni el aislamiento ni la

confrontación son opciones de política prudentes. En cambio, Alemania intenta utilizar el diálogo y la cooperación para promover la paz y poner fin al conflicto.

Consideremos el nuevo rol de Alemania en Medio Oriente. Durante décadas, el conflicto entre Arabia e Israel dominó el paisaje político de la región. Durante décadas después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania deliberadamente evitó todo rol a la vanguardia de los esfuerzos diplomáticos para dar una solución al rearmamento. Pero hoy, como los conflictos se extendieron, Alemania se compromete más ampliamente en toda la región. Desde 2003, cuando comenzaron los esfuerzos multilaterales para disuadir a Irán de construir una bomba nuclear, Alemania tuvo un papel central, y fue uno de los países firmantes del acuerdo alcanzado en 2015. Alemania también está profundamente involucrada en encontrar una solución diplomática al conflicto con Siria.

“
Como el gobierno estadounidense se centró en otros desafíos, Alemania y Francia asumieron el rol de principales interlocutores de Rusia.
 ”

Alemania tampoco se mantiene al margen de la responsabilidad de ayudar en la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en la región, un proceso en el que el acuerdo de Irán pudo haber preparado el camino. La historia europea ofrece lecciones útiles al respecto. La conferencia de Helsinki de 1975 ayudó a superar las divisiones del continente durante la era de la Guerra Fría a través de la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Si los participantes regionales eligen considerar ese ejemplo, encontrarán lecciones útiles que pueden ayudarles a abordar sus conflictos actuales.

A veces Alemania necesita de otros que le recuerden la utilidad de nuestra propia historia. El año pasado, por ejemplo, tuve una conversación inspiradora con un pequeño grupo de intelectuales en Yeda, Arabia

Saudita. Uno de ellos declaró: “Necesitamos una Paz de Westfalia para nuestra región”. El acuerdo que los diplomáticos consiguieron en Münster y Osnabrück en 1648 para separar la religión del poder militar inspira a los pensadores de Medio Oriente hasta hoy; para un nativo de Westfalia como yo, no existe mejor recordatorio del poder instructivo del pasado.

REACCIONANDO ANTE EL DESAFÍO

Más cerca de casa, la crisis ucraniana ha puesto a prueba el liderazgo y las habilidades diplomáticas de Alemania. Desde la caída del régimen de Viktor Yanukovich y la anexión de Crimea a Rusia a comienzos de 2014, Alemania y Francia han liderado los esfuerzos internacionales para contener y finalmente resolver la crisis militar y política. Como el gobierno estadounidense se centró en otros desafíos, Alemania y Francia asumieron el rol de principales interlocutores de Rusia en cuestiones relacionadas con la seguridad europea y la supervivencia del Estado ucraniano.

Alemania no se hizo camino para llegar a esa posición ni nadie lo designó para eso. Sus lazos económicos y políticos que lo ligaron durante tanto tiempo a Rusia y a Ucrania lo convierten en el mensajero natural para ambas partes, a pesar del obvio respaldo de Berlín a las víctimas de la agresión de Moscú. El intenso debate político que se desató dentro de Alemania sobre la respuesta ante el desafío solamente incrementó la credibilidad de Berlín, mostrándole al mundo que el gobierno no tomó sus decisiones a la ligera. El acuerdo de Minsk que Alemania y Francia lograron en febrero de 2015 para detener las hostilidades está lejos de ser perfecto, pero algo es seguro: sin él, el conflicto se hubiese descontrolado hace mucho tiempo y se hubiese expandido más allá de la región de Donbass, en Ucrania. Dando un paso más adelante, Alemania continuará haciendo lo que pueda para evitar que las tensiones se incrementen y terminen en una nueva Guerra Fría.

Mientras tanto, durante la crisis del euro, Alemania se vio obligada a enfrentar el peligro generado por los altos niveles de deuda de los Estados mediterráneos de la Unión Europea. La abrumadora mayoría de los miembros de la eurozona y el Fondo Monetario Internacional respaldaron planes para demandar a países que, como Grecia, impusieron controles presupuestarios y reformas económicas y sociales inevitables, pero estrictas, para asegurar la eventual convergencia de las economías de la eurozona. Pero en lugar de colocar la responsabilidad de dichos cambios en manos de las élites nacionales de esos países, muchos en Europa optaron por culpar a Alemania por, supuestamente, llevar a parte de Europa del Sur a la pobreza, la sumisión y al colapso.

Alemania está recibiendo críticas similares durante la crisis actual de refugiados. El otoño pasado, abrió las fronteras del país a los refugiados, principalmente de Irak y Siria. Los gobiernos de la República Checa, de Hungría y de Eslovaquia estaban preocupados porque este movimiento empeoraría la crisis al impulsar a más refugiados a ingresar en sus países con la esperanza de llegar finalmente a Alemania. Sin embargo, hasta ahora, quedó demostrado que esos temores no tienen fundamento.

Aún no está claro cómo y cuándo Europa resolverá esta crisis. Sin embargo, sí está claro que aún un país relativamente fuerte como Alemania no puede hacerlo solo. No podemos rendirnos ante el creciente deseo de ciertos grupos del electorado de responder en base a un nivel únicamente nacional, estableciendo, por ejemplo, límites arbitrarios a la aceptación de refugiados. Alemania no puede basar y no basará su política externa en soluciones que prometen reparaciones inmediatas, pero que son, en realidad, contraproducentes, sean muros o guerras.

Una política externa reflexiva requiere de una deliberación constante alrededor de las elecciones más difíciles. También requiere flexibilidad. Consideremos el reciente trata-

do sobre refugiados que Alemania ayudó a la Unión Europea a realizar con Turquía. Según este acuerdo, la Unión Europea devolverá a Turquía cualquier inmigrante que llegue a Grecia en forma ilegal y a cambio abrirá un camino legal para los sirios para que vengan a la Unión Europea directamente desde Turquía. El acuerdo también contiene cláusulas de mayor cooperación entre la Unión Europea y Turquía. A pesar de los eventos controvertidos dentro de Turquía, como la escalada de violencia en las regiones kurdas y el acoso creciente de los medios y de la oposición, Alemania reconoció que Turquía tiene un rol que desempeñar en la crisis y que no se podrá alcanzar ningún progreso sustentable sin él. Nadie puede decir hoy si la nueva relación será constructiva en el largo plazo. Pero habrá muy poco progreso o gestión humanitaria de los límites externos de la Unión Europea si los líderes europeos no se comprometen seriamente con sus colegas turcos.

Algunos políticos, como el ex ministro de Asuntos Exteriores de Polonia Radek Sikorski, describieron a Alemania como la "nación indispensable" de Europa. Alemania no aspiraba a lograr este estatus. Pero las circunstancias la llevaron a ocupar ese rol central. Quizás el destino de ningún otro país europeo esté tan estrechamente ligado a la existencia y al éxito de la Unión Europea. Por primera vez en su historia, Alemania está viviendo en paz y amistad con Francia, con Polonia y con el resto del continente. Esto se debe mayormente al hecho de que renunció a la soberanía completa y compartió los recursos, algo que la Unión Europea ha impulsado durante casi sesenta años. Como resultado, las prioridades de Alemania son preservar esa unión y compartir la carga del liderazgo. Hasta tanto la Unión Europea desarrolle la capacidad de desempeñar un papel más importante sobre el escenario mundial, Alemania hará lo posible por mantenerse tan firme como sea posible, en beneficio de toda Europa. Alemania será un líder responsable, contenido y reflexivo, guiado principalmente por sus instintos europeos ●