Hans Kundnani

La paradoja del poder alemán



Galaxia Gutenberg

HANS KUNDNANI

La paradoja del poder alemán

Prólogo de
José Ignacio Torreblanca

Traducción de
Amelia Pérez de Villar

Galaxia Gutenberg

También disponible en ebook

Título de la edición original: *The Paradox of German Power*
Traducción del inglés: Amelia Pérez de Villar

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: septiembre 2016

© Hans Kundnani, 2016
© de la traducción: Amelia Pérez de Villar, 2016
© del prólogo: José Ignacio Torreblanca, 2016
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2016

Preimpresión: gama sl
Impresión y encuadernación: Sagrafic
Depósito legal: B. 15102-2016
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-16734-12-2

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

Prólogo

La historia nunca se repite, pero siempre regresa. A veces, como demuestra con solidez y contundencia este libro, en forma de paradoja. ¿Cuál es esa paradoja que con tanta nitidez y detalle delinea Hans Kundnani? Que Alemania, en su búsqueda de la normalidad, ha terminado por convertirse, una vez más, en un país excepcional.

Ningún país ha huido del poder y el liderazgo con tanto ahínco (al menos del poder entendido en sentido clásico) como Alemania. Y ninguno se ha dado de bruces tan clara e inesperadamente con él como la Alemania reunificada. Durante décadas, Alemania quiso ser un potencia europea y liderar o dominar el continente, unas veces por la vía de la diplomacia, otras por la vía de la fuerza. Nunca lo consiguió, pues todos sus proyectos se estrellaron contra la coalición de todos los demás, temerosos del poder alemán y de la perspectiva de que dominara el continente.

La conciencia, grabada a sangre y fuego, de los costes políticos, morales y económicos del *Sonderweg* (el camino especial) provocó que Alemania se reinventara en todas sus dimensiones. Hacia el Oeste como un aliado atlántico de primera fila, plenamente integrado en las estructuras de seguridad occidentales. Hacia el Este, como un socio capaz de impulsar una política visionaria (la *Ostpolitik*) destinada a transformar de raíz e irreversiblemente la relación con Rusia y sus vecinos. Hacia el Oeste, como valedor de una Europa unida en la que fuera posible la reconciliación con Francia y la integración económica.

Pero terminada la Guerra Fría y una vez despejadas las dudas sobre el compromiso democrático, europeo y multilateral de Alemania como una nación democrática y pacífica (incluso excesivamente pacifista, se lamentan a veces los estadounidenses), Alemania se ha encontrado, a su pesar, con que de nuevo domina Europa, aunque esta vez lo haga en términos económicos.

La Alemania de hoy, no nos confundamos, no tiene nada que ver con la Alemania del siglo pasado. Pero es imposible entender a la una sin la otra. No es que haya vuelto la cuestión alemana, pero tenemos otra vez una cuestión alemana encima de la mesa. Una cuestión que, como entonces, no tiene fácil solución. Porque la Alemania de hoy, que tan bien ha resuelto un problema histórico, ha alumbrado un nuevo problema.

El problema no es que una Alemania inofensiva desde el punto de vista geopolítico, pues militarmente es un actor irrelevante, se haya convertido en una superpotencia económica. El problema es que su éxito económico provoca, una vez más, inestabilidad y tensiones en el continente. Y lo hace tanto en términos puramente económicos, pues el éxito industrial y exportador de Alemania tiende a convertir a sus vecinos en deficitarios, generando una percepción de subordinación, como políticos, pues a la hora de diseñar las instituciones y políticas que rigen la eurozona, Alemania tiende, inevitablemente, a exportar su modelo económico y presupuestario, a sus socios. Vuelve pues, transmutada, la cuestión alemana, pues otra vez Alemania es demasiado pequeña para liderar el continente, y además no quiere hacerlo, pero al mismo tiempo es demasiado grande, demasiado exitosa y demasiado central geográfica y políticamente como para que su modelo económico no gravite sobre todos sus vecinos.

Alemania se ha convertido en un extraño tipo de hegemón: un hegemón reticente, un líder que no asume su destino. Estados Unidos, el otro hegemón que tenemos más cerca, no solo aceptó con entusiasmo su papel de lí-

der tras la Segunda Guerra Mundial, sino que construyó un orden político, económico y militar que lo sostuviera. Promoviendo la democracia liberal, la economía de mercado, la interdependencia económica y los acuerdos de seguridad multilaterales, EE.UU. quiso construir un mundo a su imagen y semejanza. Pero Alemania, consciente de su pasado, no ha querido ir tan lejos y eso le ha colocado en una posición sumamente incómoda: ha querido exportar sus normas (la estabilidad presupuestaria) pero no asumir los costes del sostenimiento de un sistema (el euro) que garantiza su posición hegemónica. Mientras que EE.UU. no tuvo dudas de que el Plan Marshall era imprescindible si se quería mantener a Europa Occidental en la órbita política, económica y de seguridad americana, Alemania ha rechazado llevar la unión monetaria hasta sus últimas consecuencias y proceder a la mutualización de la deuda (los eurobonos serían hoy el equivalente del Plan Marshall). Señala Hans Kundnani con acierto que, en la práctica, hay más paralelismos entre Alemania y China, dos países cuyas trayectorias históricas han logrado descodificar mejor que nadie el lenguaje del poder económico que requieren las potencias del siglo XXI, que entre Estados Unidos y Alemania.

El nuevo problema alemán, por retomar el lenguaje paradójico de este libro, es que el intento, europeo y alemán, de europeizar Alemania, ha sido tan exitoso que Europa se ha topado de bruces con una disyuntiva que jamás pudo sospechar: alemanizarse o disgregarse. Para los europeos, alemanes incluidos, que construyeron toda su integración sobre la premisa de que Europa sólo podía existir si lograba una Alemania europea, es todavía hoy un shock pensar que Europa sólo sobrevivirá si consigue convertirse en una Europa alemana: estable, competitiva, exitosa y exportadora.

No sabemos cómo acabará esta historia, pero sí que sabemos, gracias a Hans Kundnani, que Europa no tiene hoy una teoría sobre la nueva cuestión alemana, y no sabe

por tanto cómo trabajar con esta nueva Alemania. Toda la integración europea estaba basada en el supuesto de que entre Francia y los demás lograrían domesticar a Alemania. No hay una teoría de la integración europea que nos diga cómo funciona Europa cuando los términos de ese supuesto se invierten, que es lo que ha ocurrido desde 2008, aunque el proceso viene de la unificación, no solo de la crisis. Por tanto, lo relevante hoy, aquí otra paradoja, no es cuánto quieren Francia y los demás atar a Alemania sino cuánto quiere Berlín invertir en mantener la eurozona en funcionamiento y hasta cuándo querrá hacerlo.

Yo tampoco sé cuál es la respuesta a esa cuestión. Pero sí que sé, gracias a este libro, que la historia de Alemania y la de Europa son tan indistinguibles que no sabemos cuál es la historia de una y cuál de la otra. Tal es así que el dilema entre una Alemania europea o una Europa alemana carece de sentido: por mor de la posición geográfica, peso demográfico y fortaleza económica de Alemania, esas dos fuerzas son las dos caras de la misma moneda en la que se juega nuestro destino como europeos.

He tenido el placer de trabajar con Hans Kundnani durante cinco años en el European Council on Foreign Relations. Como a mí a lo largo de esos años, les impresionará en este libro el rigor, la calidad, la ponderación y la profundidad de sus argumentos. Su trabajo no sólo completa una laguna esencial, pues hay pocos trabajos que hayan analizado con tanta calidad el papel de Alemania en Europa, conectando en una visión histórica, política y económica los elementos definitorios de ese papel, sino que abre toda una agenda de debate sobre el presente y nuestro futuro europeo. Su contribución es por tanto tan crucial desde el punto de vista académico como imprescindible políticamente. Les dejo con ella.

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política en la UNED

Introducción
¿La historia se repite?

Durante las últimas dos décadas los historiadores alemanes han descrito la República Federal de la posguerra sobre todo como una *Erfolgsgeschichte*: una historia de éxito. Nos han contado cómo emergió de la catástrofe de 1945 para convertirse en una democracia que funcionaba bien, o cómo expió su pasado nazi y desarrolló una cultura política liberal para convertirse en parte integrante de una Europa interdependiente. La historia culminó en 1990 con la reunificación, hecho que confirmó su éxito y que siguió a la primera revolución pacífica con final feliz de la historia de Alemania. La nueva nación fue, en palabras de Heinrich August Winkler, «un país democrático posclásico entre otros, firmemente integrado en la OTAN y en la Comunidad Europea».[1] De esa manera Alemania abandonaba por fin su *Sonderweg*, su «ruta especial», y terminaba de recorrer lo que Winkler denominó «su largo camino hacia Occidente»: el equivalente alemán de la idea de «fin de la historia» de Francis Fukuyama.

Alemania había mantenido una relación complicada y ambivalente con Occidente. Muchas de las ideas que constituían el núcleo de lo que Winkler llamó «el proyecto normativo de Occidente» procedían de pensadores alemanes del Siglo de las Luces, como Kant. A pesar de todo, la historia intelectual alemana también incluyó una corriente nacionalista, más oscura, que surgió primero en el siglo XIX, se tornó gradualmente contraria a lo occidental y culminó con el nazismo y el Holocausto,

lo que Winkler llama «el culmen del rechazo al mundo occidental por parte de Alemania».[2] Hasta después de la catástrofe de 1945 no quedó Alemania –o, al menos, su mitad occidental– totalmente integrada en Occidente, consiguiendo lo que Winkler denomina «la normalidad occidental». Por todo esto Alemania era una paradoja: desempeñaba un papel decisivo en el desarrollo del proyecto normativo de Occidente al tiempo que constituía el desafío más radical, en suelo europeo, a dicho proyecto.[3]

Lo que transformó la reunificación en la culminación de ese «largo camino hacia Occidente» fue que se trataba de una solución occidental a la cuestión alemana. En el momento de la reunificación algunos temieron que la llamada República de Berlín resultara ser menos occidental que la República de Bonn, pero al menos durante la primera década que siguió a la reunificación esos temores no se hicieron realidad: Alemania confirmó su compromiso con Occidente y, de hecho, parecía existir una relación simbiótica entre Alemania y Europa. La reunificación alemana sólo era posible en el contexto de la integración europea, y parecía probar que «los problemas alemanes sólo podían resolverse bajo techo europeo», como había declarado Konrad Adenauer en su famosa afirmación. La reunificación resultó ser también un catalizador para aumentar la cohesión europea y, sobre todo, para la creación del euro. En el año 2000 Winkler pudo escribir que los temores sobre Alemania se habían reducido en la década siguiente a la reunificación.[4]

Sin embargo, desde que comenzó la crisis del euro, se reveló necesario un epílogo a la historia triunfalista alemana de la posguerra: la crisis puso a Alemania en una posición extraordinaria, sin precedentes en la historia de la Unión Europea. Toda la eurozona volvió la vista a Alemania, el mayor acreedor en una crisis de la moneda común compuesta por estados soberanos, reclamando

su liderazgo. Pero temieron que surgiera una «unión de transferencias», es decir, una unión en la que los estados miembros con sistemas fiscales responsables hubieran de sufragar a los estados miembros con sistemas fiscales irresponsables, y por ello Europa se resistió a la mutualización de la deuda e impuso la austeridad a otros estados de la eurozona, en un intento de conseguir una Europa competitiva. Este enfoque, más que estrecharla, ha hecho más profunda la división que existe entre países en superávit y países deudores: mientras el desempleo en Alemania ha alcanzado sus niveles más bajos desde la reunificación, ha aumentado hasta cotas extraordinarias en los países de la llamada periferia. El coste de los ajustes en la moneda única, según escribe Andrew Moravcsik, lo han pagado de manera desproporcionada «los pobres y los desvalidos».[5]

Sobre este telón de fondo de choque entre países acreedores y países deudores en la eurozona, las memorias colectivas relativas al pasado europeo anterior a 1945 han contribuido, por un lado, a conformar el discurso y, por otro, han sido utilizadas por él. El ejemplo más dramático –y, desde luego, no el único– es el mutuo resentimiento que existe entre Alemania y Grecia.[6] Los recuerdos que tiene Grecia de la ocupación durante la guerra, un momento en el que según el historiador Richard Clogg el país experimentó «una de las peores hambrunas de la historia de la Europa moderna», siguen estando presentes.[7] Desde el comienzo de la crisis los periódicos griegos han comparado a la canciller Angela Merkel con Adolf Hitler. Cuando Merkel visitó Grecia en octubre de 2012 algunos manifestantes quemaron durante las protestas banderas con la esvástica: iban ataviados con uniformes nazis y llevaban pancartas con el eslogan: «Hitler y Merkel, la misma mierda». Hicieron falta siete mil policías para protegerla.[8] Algunos griegos han vuelto a reclamar indemnizaciones de guerra, según un informe que el go-

bierno publicó en 2012, por valor de 162.000 millones de euros.

La pregunta que surge ante el despertar de estos recuerdos colectivos es si la historia se repite en Europa. En otras palabras: ¿ha recuperado Europa algunos de los rasgos que caracterizaron a las relaciones internacionales antes de 1945? ¿Ha revelado, tal vez, la crisis del euro, que las relaciones internacionales europeas no han cambiado tanto como se había creído? Parte de la razón por la que es difícil incluso comenzar a responder a estas preguntas es que resulta complicado articular los avances actuales que ha experimentado Europa. Mientras la combinación del lenguaje visionario y el burocrático vinculados a la UE ya no parece captar la realidad, el lenguaje de las relaciones internacionales previas a 1945 se muestra totalmente inapropiado, no obstante lo cual prevalece una sensación de que el pasado europeo ha vuelto a emerger, en cierto modo. Como dijo en 2013 el anterior primer ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker –ahora presidente de la Comisión Europea– «no hemos ahuyentado a los fantasmas».[9]

En el centro de la historia que, en cierta medida, parece repetirse en Europa está «la cuestión alemana». Casi setenta años después del final de la Segunda Guerra Mundial el poder alemán, que es el tema de este libro, vuelve a ser objeto de intensos debates. En 1953 Thomas Mann reclamaba «una Alemania europea», en lugar de una «Europa alemana», pero desde que comenzó la crisis se ha convertido en algo habitual hablar de la Europa alemana que está surgiendo de ella. Se ha hablado mucho de la «hegemonía» alemana, real o potencial, y algunos han percibido incluso la aparición de una especie de «imperio alemán» en el seno de Europa. Mientras los manifestantes de las calles de Atenas comparaban a Merkel con Hitler, otros veían en su dura respuesta a la

crisis del euro una reversión de la *Realpolitik* de Bismark. Pero toda esta terminología y todas estas comparaciones, que implican un paralelismo con el problema alemán anterior a 1945, también oscurecen las diferencias entre la historia y la situación actual: la implicación es sencillamente que, como cuentan que dijo el presidente francés, Nicolas Sarkozy, a un amigo en 2010, los alemanes «no han cambiado».[10]

Entretanto los alemanes se muestran ofendidos y perplejos ante esta percepción de vuelta al pasado. La mayoría de ellos ve la historia de la Alemania anterior a 1945 como algo irrelevante para la actual crisis europea; algunos ven incluso un intento de establecer paralelismos entre las dos situaciones simplemente para tener un pretexto para la extorsión. Los políticos, diplomáticos y analistas alemanes señalan que Alemania ha aprendido la lección de su historia, y eso ha supuesto parte del éxito de su República Federal. Aducen que no sólo han cambiado los alemanes: también Europa ha cambiado. En el contexto de la Unión Europea la política exterior se ha convertido, en cierto modo, en política nacional. En otras palabras: sostienen que el problema del poder alemán, sencillamente, no tiene lugar, y que conceptos como «hegemonía» son, sencillamente, anacrónicos. Así que el debate sobre el poder alemán ha sido, hasta el momento, un debate polarizado: ante la ausencia de consenso sobre si la historia alemana es relevante o no, poco se ha hablado de *cómo*, exactamente, podría ser relevante.

Junto a este debate sobre el poder alemán en Europa en los últimos años ha tenido lugar otro sobre el compromiso de Alemania con Occidente. Desde que se abstuvo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas respecto a la intervención militar en Libia en marzo de 2011 y se alineó con los cuatro países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), muchos se han preguntado si Alemania está sintiendo la tentación, cada vez más mar-

cada, de abandonar el bloque occidental e ir «por libre». Se la acusó de eludir sus responsabilidades a la hora de resolver problemas globales y de defender las normas de Occidente, y de ser un consumidor de seguridad, en lugar de un productor. A muchos les pareció que lo que buscaba era, ante todo, vender coches y maquinaria, sobre todo a China, con quien parece haber establecido una nueva «relación especial». Y así, al acusar a Alemania de caer con todo su peso sobre Europa, se la acusa también de trasladar ese peso más allá de las fronteras de Europa.

La postura crítica contra la política alemana fuera de Europa durante los últimos años, al igual que el debate sobre el poder alemán dentro de Europa, suscita la duda de la relevancia que tiene hoy en día la historia alemana anterior a 1945. En cierta manera la política exterior de Alemania con los países de fuera de Europa parece ser la opuesta a la que aplicó antes de 1945: ha llevado a cabo, sobre todo, una ruptura decisiva con el militarismo y se niega a emplear su poder militar como herramienta de política exterior. Si algo significa Alemania, aparte de «exportaciones», es «paz». Alemania se ve como una sociedad «posheroica», y algunos ven en su negativa a utilizar el poder militar un rechazo a proyectar su poder, en general. En resumen: argumentan que Alemania ha aprendido las lecciones de su pasado. En 2010 un experimentado político alemán me dijo: «la reeducación ha dado sus frutos».[11]

Pero otros siguen viendo paralelismos entre la política exterior alemana actual y la que se practicó durante el *Kaiserreich*. Algunos han sugerido que Alemania ha regresado a su *Mittellage*, es decir, a su posición de centralidad, entre Oriente y Occidente, aunque en un mundo globalizado Oriente incluye ahora no sólo a Rusia, sino también a Asia y, sobre todo, a China. Otros han acusado a Alemania de perseguir una *Schaukelpolitik*, la política bismarckiana de cambio de alianzas. Hay, in-

cluso, quien en esa búsqueda de los mercados de fuera de Europa ha visto una política exterior neomercantilista. Cada uno de estos términos sugiere –cada uno a su modo– cuando menos, que Alemania está sufriendo una regresión y olvidando las lecciones que aprendió después de 1945. Dicho de otro modo: Alemania está desandando, en cierto modo, «su largo camino hacia Occidente».

Para dar respuesta a estas preguntas tan difíciles lo primero es comprender qué era, en su origen, «la cuestión alemana», y qué explicación se le dio después de dos guerras mundiales. En el Capítulo «La cuestión alemana», por lo tanto, voy a estudiar la política exterior alemana desde 1871 hasta 1945. Tras la unificación, en 1871, el tamaño y la ubicación de Alemania –lo que se llamó *Mittellage*– dejó al país en una posición semihegemónica con respecto a Europa, lo que provocó cierta inestabilidad en el sistema internacional. En otras palabras, «la cuestión alemana» era una cuestión estructural. Pero la política exterior alemana de este período también recibió la correspondiente influencia del nacionalismo y, sobre todo, de la idea de una «misión alemana», que podría llamarse ideología. Este capítulo no pretende dar un enfoque original a la historia alemana, sino delinear su evolución y resumir los debates relativos a «la cuestión alemana».

En el Capítulo 2 examinaré la política exterior de la República Federal desde su creación en 1949 hasta 1990. Aunque 1945 no fue la «hora cero» que muchos creen, no dejó de representar una ruptura, especialmente en la política exterior alemana. Aunque se suele pensar en la República Federal como una potencia normativa o civil, esta caracterización oscurece las fallas que existen en el seno de los debates sobre política extranjera que se han producido en Alemania Occidental. Yo

voy a identificar sobre todo dos corrientes muy distintas de dicha política exterior de Alemania Occidental durante ese período: una idealista, que se inició con Konrad Adenauer y la idea de *Westbindung*, y una realista que comenzó con Willy Brandt y su *Ostpolitik*. La República de Bonn quedó ensombrecida por la Guerra Fría y el pasado nazi de Alemania, que condicionaron, cada uno a su manera, la política exterior de Alemania Occidental en ese período.

En los Capítulos 3, 4 y 5 estudiaré la evolución de la política exterior alemana a partir de la reunificación en 1990 que –ya lo anticipo– debería entenderse en el contexto de las líneas de ruptura que fueron surgiendo durante los cuarenta años anteriores. Insisto en que una vez eliminados los condicionantes que habían configurado a Alemania Occidental, la República Federal se vio envuelta en una extraña mezcla de continuidad y cambio al reconsiderar la Alemania reunificada su identidad nacional luchando contra su pasado nazi. Al aumentar la presión sobre Alemania para que contribuyera a resolver problemas globales, especialmente para que modificara su actitud respecto al uso del poder militar, su política exterior evolucionó de manera compleja y, en ocasiones, inesperada. Esta evolución se construyó sobre la competencia entre la memoria colectiva de los alemanes como perpetradores y como víctimas. Mi opinión es que mientras la economía alemana se ha ido haciendo más dependiente de las exportaciones, en la década de 2000 la política exterior alemana se volvió más realista.

En el Capítulo 6 estudio la evolución que se ha apreciado desde que comenzó la crisis del euro, en 2010, que en mi opinión puede explicarse por las transformaciones registradas en la identidad nacional y en la economía alemana que se produjeron en las dos décadas transcurridas entre la reunificación y el estallido de la crisis. La crisis colocó a Alemania en una posición ex-

traordinaria de poder, que la permitió imponer sus preferencias, en gran medida, al resto de Europa. Pero más que contribuir a la estabilidad, su enfoque de la crisis ha supuesto la inestabilidad en Europa. Y mientras Alemania se ha convertido en un agente asertivo dentro de Europa, desde el punto de vista económico, ha seguido siendo sorprendentemente poco asertiva fuera de Europa, donde no manifiesta ni siquiera las aspiraciones de Francia o del Reino Unido a proyectar su poder. Alemania es, una vez más, una paradoja.

Concluyo diciendo que «la cuestión alemana» ha resurgido de una forma nueva. Una vez más la define una compleja interacción entre factores estructurales e ideológicos. En el contexto de la UE la economía de Alemania es demasiado amplia para que cualquiera de sus convecinos, Francia por ejemplo, la desafíe. Pero Alemania no es, como algunos han afirmado, hegemónica en Europa. Ni puede serlo. Es lo que podríamos llamar «semihegemónica», esa posición que ya tuvo entre 1871 y 1945, aunque más en términos geoeconómicos que geopolíticos. Al mismo tiempo ha surgido una nueva forma de nacionalismo alemán que se basa en la exportación y en la idea de paz, así como en un sentido renovado de «la misión alemana», que vuelve a poner sobre la mesa cuestiones como la relación de Alemania con Occidente.