

95/2017

14 de septiembre 2017

*Pilar Requena del Río**

Europa tras las elecciones en
Alemania: ¿relanzamiento del eje
franco-alemán?

Europa tras las elecciones en Alemania: ¿relanzamiento del eje franco-alemán?

Resumen

Las elecciones del 24 de septiembre en Alemania marcan el final de un año electoral que se temía horrible para el futuro de la Unión Europea. Tras las victorias de Mark Rutte en Holanda y de Emmanuel Macron en Francia podría haber un nuevo impulso del proyecto europeo, sobre todo si funciona el motor franco-alemán. En los comicios alemanes, salvo imprevistos, no habrá sorpresa. La canciller Angela Merkel repetirá al frente del Gobierno. Pero el color de la coalición podría determinar la política respecto a la Unión Europea y la seguridad y defensa.

Abstract

September 24th elections in Germany determine the end of an electoral year that could have been horrible for the future of the European Union. After the victories of Mark Rutte in Holland and Emmanuel Macron in France there could be at the end a new impulse of the EU, at all if the German-French axe works. In the German elections, unless a surprise, Chancellor Angela Merkel will win. But the color of the coalition could determine the policy of Germany on the EU and on defense and security.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave

Alemania, elecciones, eje franco-alemán, Unión Europea, defensa y seguridad.

Keywords

Germany, elections, German-French axis, European Union, defense and security.

Un año electoral decisivo para Europa

2017 empezaba con negros nubarrones para la Unión Europea que tenía ante sí tres importantes citas electorales en Holanda, marzo, en Francia, abril-mayo, y Alemania, septiembre. Tras el triunfo del *brexit* en el Reino Unido, en junio de 2016, y la victoria de Donald Trump en las elecciones norteamericanas de noviembre de 2016, los partidos de extrema derecha, contrarios al euro y partidarios de la salida de sus países de la UE, aumentaron sus expectativas de voto en las encuestas y se sintieron envalentonados. La crisis económica y financiera, la del euro, y la crisis interna de la UE habían dado ya alas a esos partidos y a las formaciones populistas de distintos colores.

El primer asalto se saldó con el triunfo del liberal conservador Mark Rutte en Holanda que alejaba el fantasma de un *nexit* (salida de los Países Bajos de la Unión), como pretendía la extrema derecha de Geert Wilders que quedó en segundo lugar.

Mark Rutte dijo durante la campaña electoral que en su país se jugaban los cuartos de final, en Francia las semifinales y en Alemania la final en la lucha contra los populistas y por la supervivencia del proyecto europeo. No era del todo cierto, ya que en Alemania, los populistas de derechas del AfD (Alternativa para Alemania) en ningún momento han puesto ni pueden poner en un brete al Gobierno ni formar parte del mismo, aunque se da por seguro que esta vez sí entrarán en el Bundestag, el Parlamento alemán.

Pero Rutte tenía razón en que un triunfo de la extrema derecha en su país hubiese influido a favor del Frente Nacional en las elecciones presidenciales francesas. La Unión Europea superaba el primer obstáculo electoral del año pero quedaba el hueso más duro de roer: las elecciones presidenciales francesas con una Marine Le Pen crecida y convencida de su victoria.

Le Pen pasó a la segunda vuelta, como estaba previsto, La sorpresa fue el triunfo del centrista Emmanuel Macron, al frente de su nuevo partido *En Marche*. Era menos conocido que Le Pen, aunque fue ministro de Economía en el segundo Gobierno del socialista Manuel Valls. Los socialistas se hundieron. Se cerraron filas en torno a Macron de cara a la segunda vuelta por parte de casi todo el resto de partidos. Al final, el 7 de mayo de 2017, otro negro nubarrón que podría haber desencadenado la tormenta perfecta y poner en verdaderos aprietos el futuro de la Unión Europea desapareció del horizonte. Macron ganaba claramente a Le Pen que, aun así, conseguía un tercio de los votos. El nuevo presidente francés se declara europeísta y dispuesto a relanzar y refundar Europa.

Al margen de las declaraciones para afianzar la Unión Europea y de la escenificación de la buena química entre Macron y Merkel, no se han tomado decisiones de calado en estos últimos meses a la espera del resultado electoral en Alemania. Se da por prácticamente segura la victoria de la canciller Merkel y que de nuevo será necesaria una coalición de Gobierno. De su color dependerá la política en los próximos cuatro años sobre Europa. En cualquier caso, el compromiso hacia la UE de Merkel y del candidato socialdemócrata a la cancillería, Martin Schulz, es firme y claro.

Después de que motor franco-alemán, imprescindible para la buena marcha de Europa pero sobre todo para cualquier avance, no haya funcionado como debería durante años, este parece estar de nuevo bien engrasado y dispuesto a andar a buena marcha. Macron-Merkel o Macron-Schulz son las dos alternativas. Macron ha mostrado estar en buena sintonía con Merkel y a Schulz lo conoce también de sus tiempos como ministro cuando el alemán era el presidente del Parlamento europeo.

El regreso al tradicional y necesario eje franco-alemán pondría fin al liderazgo que, sobre todo desde la crisis de 2008 y del euro, se ha visto a ejercer casi en solitario Alemania, un país muy reticente a ello y que ha sido muy criticado por los países más afectados por las exigencias alemanes de reformas y de austeridad.

Hay que esperar los resultados de los comicios alemanes aunque empieza a ser preocupante que Macron, en el que están depositadas las esperanzas para un nuevo impulso de la UE, haya experimentado una enorme caída en popularidad en muy poco tiempo al dar los primeros pasos de las reformas que le exige Alemania.

Las elecciones alemanas cierran de momento el ciclo de incertidumbre sobre el futuro de Europa. Hay una especie de nueva ola de euroentusiasmo frente al europesimismo que reinaba a principios de año pero los retos y los riesgos siguen ahí y el buen funcionamiento del tándem franco-alemán es imprescindible para hacerles frente.

Breve repaso a la historia de las relaciones entre Francia y Alemania

Francia y Alemania han pasado en apenas 70 años de ser enemigos acérrimos a una amistad a prueba de «bombas». Pero, después de tres guerras (la franco-prusiana de 1870-1871 y las dos guerras mundiales), decenas de millones de muertos y la destrucción de países enteros, los dos países se dieron la mano de nuevo y pusieron los cimientos del proceso de integración europea.

Históricamente, se trataba, en la época de los nacionalismos, de una rivalidad clásica entre los dos grandes poderes europeos para determinar quién era el motor en la Europa continental. Y así fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. No hay más que recorrer la zona fronteriza entre los dos países para encontrar las huellas de la sangre vertida y de la destrucción.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, las relaciones franco-alemanas empezaron a adquirir una nueva dimensión. Los dos países se dieron cuenta de que ninguno podía ejercer por sí solo el poder en Europa. Francia tenía poder político pero le faltaba peso económico. Alemania lo tenía económico pero le faltaba el político y, sobre todo, el militar. Lo mismo ocurre ahora.

Además, estaba la Guerra Fría. Estados Unidos y la antigua URSS se habían repartido Europa. Los norteamericanos estaban interesados en la reconciliación y cooperación entre franceses y alemanes. Otra razón fue la descolonización. Francia perdió su imperio colonial y buscó, a través del proceso europeo, mantener poder e influencia. Para eso necesitaba trabajar con los alemanes.

Y se dio la adecuada constelación de visiones. El canciller Konrad Adenauer, por parte alemana, y Robert Schumann, Jean Monnet y el presidente Charles de Gaulle por la francesa. Todos eran conscientes de que no había otra salida tras la catástrofe nacionalsocialista que trabajar por la reconciliación. Había que reconstruir los dos países. Francia se dio cuenta enseguida de que los medios nacionales no eran suficientes y de que necesitaba a Alemania. De ahí surgió la idea de Schumann y Monnet de una comunidad del carbón y del acero que satisfacía los intereses de los dos países y que ayudaría también a la reconstrucción de otros.

Fue la primera etapa de la idea del motor franco-alemán. Invitaron a otros países a sumarse a esa comunidad y nació así con seis miembros, al sumarse Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo e Italia. No había todavía una dominación franco-alemana clara y todos aparecían en condiciones de igualdad. Esto cambiaría con el tándem Charles de Gaulle-Konrad Adenauer y la firma del Tratado del Elíseo, el 22 de enero de 1963, que comprometía a los dos países a hacer todo lo posible para mostrar una postura similar en todas las cuestiones económicas, políticas y culturales importantes. El resultado es que se consultan, acuerdan y aportan (o «imponen») su solución o su voluntad a los otros países europeos.

De esta manera la verdadera pareja nace con De Gaulle y Adenauer pero antes la pareja Schumann-Adenauer había logrado la reconciliación. El Tratado del Elíseo hacen de Alemania y Francia unos *primus inter pares*. Este motor vivió de los desequilibrios hasta la caída del Muro y la reunificación, de alguna manera el poder político lo ponía Francia y el económico, Alemania. Pero con la reunificación, la situación cambia. Alemania crece en territorio y población.

En la cumbre de Niza se produce el primer momento para el cierto enfriamiento vivido en las últimas dos décadas y un funcionamiento menos potente del motor. En esa cumbre hay un serio cara a cara franco-alemán para saber quién sería la potencia en Europa. El presidente francés era entonces Jacques Chirac y el canciller alemán, Helmut Kohl. El resultado explica con claridad el sentir de los franceses a partir de entonces. Los alemanes obtienen más diputados en el Parlamento europeo. Es la primera vez en la historia de la construcción europea.

A partir de ese momento la relación de fuerzas cambia aunque no por completo. El poder económico es alemán, Alemania recupera poder político pero sigue siendo débil. No está en el Consejo de Seguridad de la ONU y descarta intervenir militarmente en el extranjero. Esto cambia con el conflicto en Kosovo. Por primera vez, hay participación alemana en una operación fuera de sus fronteras pero en defensa sigue muy por debajo de Francia. Desde los años Chirac se ve, por otro lado, que el abismo entre los dos países en lo económico va a más pero también en las operaciones militares exteriores. Los franceses están en Irak, en Libia, en Siria pero el poder económico alemán es dominante en Europa.

Las elecciones alemanas y Europa

Desde hace semanas las encuestas indican que en las elecciones del 24 de septiembre la victoria de los cristianodemócratas de la canciller Angela Merkel será contundente, alrededor del 38/39%. Los socialdemócratas de Martin Schulz serían segundos pero no consiguen remontar, estarían en torno al 24%. Los otros cuatro partidos que entrarían en el Parlamento, y que se disputan la tercera plaza, son los liberales del FDP, los Verdes, Die Linke y la populista de derechas, xenófoba y antieuropeísta AfD (Alternativa para Alemania).

Europa y la política exterior no ocupan un lugar central en la campaña electoral, salvo en lo que se refiere al terrorismo o la crisis migratoria. A los alemanes les preocupa más la

salud de sus bolsillos y la mayoría piensa que su situación es buena y por eso apuestan por la estabilidad y la seguridad que, según ellos, garantizan mejor los conservadores que los socialdemócratas. La criminalidad y la seguridad, la pobreza en la jubilación, la educación, la desigual distribución de la riqueza, el empleo o el escándalo en su industria automovilística, el llamado *dieselgate* o la digitalización son los asuntos principales a debate.

Pero el anclaje de Alemania a Europa está fuera de toda duda. Merkel también lo dejó claro hace tiempo: «La Europa Unida es la garante de nuestra seguridad y libertad. El euro es la base de nuestra prosperidad. Alemania necesita a Europa y a nuestra moneda común para nuestro propio bienestar y para gestionar grandes tareas en todo el mundo. Nosotros asumimos nuestra responsabilidad, aun cuando a veces sea muy difícil».

Todas las fuerzas políticas relevantes de Alemania están comprometidas con Europa. Para los alemanes, el proceso de integración europea fue la tabla de salvación que les sacó de la parte más oscura de su historia. Los eurófobos son una minoría y heterogéneos. El compromiso europeo no está en juego en las urnas. El país con mayor población en la UE decidirá realmente sobre los matices para seguir con la construcción de una Europa más integrada, más fuerte y más unida.

El europeísmo de Merkel y de Schulz es indiscutible y ninguno está dispuesto a sacrificar el proyecto común. El candidato socialdemócrata, al frente del Parlamento europeo, actuó conjuntamente con Merkel frente a los desafíos nacional-populistas. Será necesaria una coalición de Gobierno y su color sí ser determinante para la marcha del motor franco-alemán y los acuerdos entre los dos países.

Lo más favorable para el proceso de integración sería una repetición de la Gran Coalición entre conservadores y cristianodemócratas que facilitaría el diálogo con Francia ya que el SPD, en materia de gobernanza económica, está más cerca de París que la CDU. Se darían posiblemente pasos en dirección a un Fondo Monetario Europeo pero habría conflicto en la política de seguridad y defensa ya que los socialdemócratas son contrarios a un aumento del gasto de defensa para llegar a un 2% del PIB, mientras que los conservadores son partidarios.

Una posible coalición con los liberales acarrearía más problemas en las relaciones con Francia ya que se muestran más intransigentes a la hora de posibles compromisos en materia económica con sus socios comunitarios. Pero parece que esta sería la coalición preferida por los conservadores, si matemáticamente es viable.

Si nos atenemos a los programas electorales de los principales partidos en materia europea o en política de seguridad y defensa, vemos que las elecciones alemanas, de confirmarse en las urnas lo que pronostican las encuestas, no suponen ningún riesgo para el proyecto europeo, aunque sí son determinantes para una posible reforma de mayor o menor calado. La extrema derecha de Alternativa para Alemania, antieuropeísta, xenófoba y antieuro, se ha desinflado bastante. Entrará en el Parlamento pero, aunque pueda hacer ruido, no tendrá capacidad para determinar el curso de esa política.

Los comicios son también importantes para comprobar hasta donde alcanza la tolerancia de los alemanes con la política de Merkel sobre los refugiados. Si hace incluso muchos años daban por «acabada» a Merkel fundamentalmente por la gestión de esa crisis, la canciller ha superado ya en esta partida varios jaques, como el atentado de Berlín de diciembre de 2016 o un cierto aumento de la criminalidad. Pero, si nos atenemos a las encuestas, la mayoría de los alemanes siguen confiando en los conservadores en materia de seguridad.

La canciller se ha reafirmado, también durante esta campaña, en su decisión de agosto de 2015 de permitir el paso a Alemania a los refugiados que se agolpaban en las fronteras húngaras con los argumentos de que era «un imperativo humanitario». Pero también ha dicho que «no todos los que llegan podrán quedarse» y que «una situación como la de finales del verano de 2015 no puede, no debe repetirse, ni se repetirá». Defiende repartir los asilados solidariamente en la Unión Europea y luchar contra la causa de la huida en su origen y anunció también un «Plan Marshall para África», además de lo decidido en la cumbre de París del 28 de agosto de 2017 sobre inmigración junto a sus colegas de Francia, España e Italia.

El relanzamiento del eje franco-alemán

Merkel se ha posicionado a sí misma como la voz más potente en defensa de los valores europeos en un continente que se ha vuelto más introspectivo, nacionalista y temeroso. Pero está claro que ni ella ni Alemania solas tienen la capacidad y están preparadas para ejercer el liderazgo de Europa y del mundo que exige en estos momentos la volátil y preocupante situación europea e internacional. La necesidad de que funcione a pleno rendimiento el motor franco-alemán es un hecho. Como ya dijera en su día Henry Kissinger: «Alemania es demasiado grande para Europa y demasiado pequeña para el mundo».

Francia y Alemania son conscientes de que ninguno de los dos puede ejercer el liderazgo en solitario y que se necesitan mutuamente para poder seguir capitaneando el barco europeo. El problema son los desequilibrios económicos por las reformas pendientes que Alemania exige a Francia que tiene un déficit público por encima del 3% y una deuda pública en el límite. Los franceses desean más reformas a nivel europeo, sobre todo en política y gobernanza económicas. Alemania quiere que se respeten los criterios de convergencia y es bastante reticente a ir tan lejos como quiere Francia.

Pero los dos países son conscientes de que ante los retos a los que se enfrenta Europa: crisis de los refugiados y de la migración, el *bretxit*, Polonia, Ucrania, las relaciones con Rusia o con Estados Unidos de Trump, la crisis económica, Europa necesita un liderazgo fuerte. Es imprescindible el motor conjunto para impulsar Europa. Pero será necesario que encuentren soluciones convincentes a esos problemas porque, de lo contrario, los ciudadanos, desencantados y desafiantes, seguirán tendiendo hacia los populismos. Y lo más probable es que para conseguir relanzar la construcción europea sea necesaria una Europa de dos o más velocidades, la Europa de las cooperaciones reforzadas.

Macron quiere reformar la UE y sus planes son un ministro de finanzas de la eurozona con presupuesto propio. En julio, Angela Merkel dijo que se podría hablar del tema lo que se interpreta como un signo de que puede haber posibilidades de que lo acepte finalmente. Pero mientras para Macron el objetivo sería el reparto del riesgo en la eurozona, para los alemanes se trataría de crear mecanismos para reforzar las reglas fiscales de la eurozona.

Alemania y Francia tienen que estar a la altura de las circunstancias y tienen que acercar posiciones. Recientemente, han firmado un acuerdo para intensificar la cooperación en proyectos de armamento lo que se interpreta como un paso hacia la Europa de la defensa. Después de la reunión en París del 13 julio de 2017, la ministra alemana de Defensa, Ursula von der Leyen, destacó: «Con el consejo de seguridad franco-alemán de hoy Alemania y Francia se convierten de nuevo en el motor de la unión de defensa europea».

En mayo, Merkel proclamó que los europeos no podían seguir «dependiendo completamente de otros» y que «tenían que coger el destino en sus propias manos». Muchos lo interpretaron como una declaración europea de independencia, sobre todo de Estados Unidos. Pero está claro que en un campo, el de defensa, al menos de momento y en un próximo futuro, es imposible, entre otras cosas por la propia Alemania, calificada

por algunos como «enano militar», que sabe que nunca podría liderar sola, ni coger el relevo de Estados Unidos.

Es demasiado «pacífica», apuesta por una diplomacia multilateral y cooperativa, tiene «alergia» a participar en intervenciones en el extranjero o al uso de la fuerza, salvo como último recurso y bajo mandato de Naciones Unidas. La situación internacional actual, sobrevenida en parte por el orden mundial establecido por Estados Unidos, anclado en su fortaleza militar, casa mal con el pacifismo de la sociedad alemana.

Se puede ver así que si hay algo que define la política exterior de Alemania en los últimos años y parece que esa sería la tónica también en el futuro, es su apuesta por los medios diplomáticos y políticos, en un intento de calmar las crisis y los conflictos y solucionarlos con negociaciones, mediación y prevención. Esta apuesta por el *soft power* (poder blando), sin descartar el uso de medios militares de ser necesario, no gusta a algunos de sus aliados que prefieren el *hard power* (poder duro) y, de alguna manera, ha sido también un punto de fricción con Francia.

Es cierto que con Trump, Estados Unidos se ha alejado de Europa a la que percibe como una competidora económica seria, sobre todo a Alemania. Pero en materia de seguridad tanto Francia como Alemania saben que no hay alternativa a la OTAN ni a las relaciones transatlánticas, sin olvidar que los países de Europa central y oriental de la UE no tienen ojos más que para la OTAN aunque Francia y Alemania vayan dando pasos hacia una defensa más europea sin renunciar al vínculo transatlántico.

Conclusión

Stephan Steilein, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, dijo, al cumplirse un cuarto de siglo de la Unidad alemana: «En 1990, finalizó definitivamente la posguerra». El ADN de la política exterior de la República Federal siguió siendo el mismo después de esa fecha: El anclaje transatlántico, el imperativo europeo, la defensa del derecho de existencia de Israel, la política de distensión y el reflejo multilateral son los elementos centrales.

La política exterior alemana tiene ciertamente bien definidos sus puntos centrales que van más allá de los Gobiernos de turno porque se trata de una política y de intereses de Estado, si bien es cierto que pueden cambiar las formas y cómo gestionarla dependiendo del Gobierno o incluso que priorice un componente sobre otro. Las coordenadas centrales son: integración europea, alianza trasatlántica y un papel activo en la

conformación de un orden de paz global. Pero aun siendo estos los ejes principales sobre los que pivota, en un mundo en constante transformación, Alemania sigue reflexionando sobre las perspectivas de su política exterior.

La relación con Francia siempre ha sido y será uno de los pilares fundamentales de la política exterior alemana, es especial y prioritaria. Han sido y han de ser el motor de la Unión. Los dos tienen claro que Europa no es el problema, sino que debe ser la solución. El equilibrio entre Alemania y Francia es primordial para Europa, aunque en los últimos años Berlín haya tenido que decidir prácticamente por toda Europa.

A falta de conocer el nombre del próximo canciller alemán —con bastante seguridad de nuevo Angela Merkel— y el color de la coalición de Gobierno, sí se puede afirmar que la química entre los dos países vuelve a funcionar y que el motor está de nuevo en marcha. Europa necesita nuevos impulsos, reformas e ilusionar con el proyecto a los ciudadanos. Ahora el eje franco-alemán tendrá que demostrar si está a la altura o si deja desfallecer todavía más a esta Europa moribunda.

No parece que esta última sea la opción, si nos atenemos a la intensificación de las reuniones y planes de los últimos meses entre los dos países, a los que se suman en ocasiones, como en la cumbre del 27 de agosto sobre migración en París, España e Italia y en otras ocasiones, otros. Pero debe preocupar la caída en picado en popularidad de Macron, ya que una crisis en Francia volvería a frenar los avances en Europa porque el presidente francés miraría más hacia dentro y se vería tentado a ceder ante la posibilidad de una pérdida del poder.

Es cierto que lo peor parece haber pasado, que el *annus horribilis* que se presentaba ante la UE a comienzos de 2017 no lo ha sido, que, al final, hay esperanza en un nuevo impulso y que ha renacido el eje franco-alemán imprescindible para que la Unión funcione. Pero hay que tener mucho cuidado con las complacencias y con dormirse en los laureles o no atajar los movimientos nacionalistas y antieuropeístas a tiempo con una política que ilusione a los ciudadanos.

Y hay que poner límites, incluso sancionar, a los países que no cumplen con los principios básicos que sostienen el andamiaje europeo, como son los derechos humanos o la solidaridad. Seguir con medias tintas no solo no ayuda a avanzar, sino que puede suponer seguir poniendo palabras el acta de defunción de la UE. Hay que hacer una profunda reflexión sobre la idea básica de Europa como un tesoro de paz, libertad y derechos humanos, pero también de igualdad, seguridad, solidaridad.

Macron y Merkel tienen ante sí una gran responsabilidad. La canciller alemana, si resulta reelegida, tiene la posibilidad de pasar a los libros de historia como la líder de unas reformas que hayan dado un impulso definitivo al proceso de integración europea, al igual que otros dos cancilleres cristianodemócratas, Adenauer y Kohl, hicieron lo propio. Si tiene decidido, como parece, no presentarse a un nuevo mandato en 2021, esta es su gran oportunidad de no mirar tanto a las encuestas, como sus críticos dicen que hace, sino proyectar su mirada hacia el futuro y hacia más Europa. Pero está claro que para eso ha de contar con Macron. Y los dos han de contar con el resto de sus socios europeos.

*Pilar Requena del Río**

Periodista TVE y Profesora RR. II.

Autora del libro: La Potencia Reticente. La nueva Alemania vista de cerca