

104/2020

14 de julio de 2020

*Pilar Requena**

Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado

Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado

Resumen

Su exitosa gestión de la pandemia de la COVID-19 ha devuelto a primera línea a la canciller alemana que hace apenas unos meses vivía sus horas más bajas. En Europa, Angela Merkel ha apostado por la solidaridad y, junto a su colega francés, Emmanuel Macron, proponía en mayo un Fondo para la Recuperación de 500.000 millones de euros. El objetivo es ayudar a los países miembros más afectados por las consecuencias de esta crisis. Alemania ocupa este semestre la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea y las expectativas son enormes. Todos confían en que Merkel aproveche esta oportunidad para afianzar su legado.

Palabras clave

Pandemia, COVID-19, crisis, Unión Europea, Alemania, Angela Merkel, Fondo de recuperación.

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

*Angela Merkel and how the management of the pandemic crisis
can mark her legacy*

Abstract

Her successful handling of the COVID-19 pandemic has brought the German chancellor back to the front line. She was experiencing just a few months ago her lowest hours. In Europe, Angela Merkel has opted for the solidarity and together with her French colleague Emmanuel Macron proposed a 500-billion-euro recovery fund in May. The aim is to help the member countries most affected by the consequences of this crisis. Germany holds the rotating presidency of the Council of the European Union for this six-month period and expectations are enormous. Everyone hopes that Merkel will take this opportunity to strengthen her legacy.

Keywords

Pandemic, COVID-19, crisis, European Union, Germany, Angela Merkel, Recovery Fund.

Introducción

La canciller alemana, Angela Merkel, vivía sus horas más bajas y estaba ya de salida cuando su gestión de la pandemia la ha devuelto a primera línea. Se la daba por amortizada después de anunciar, en octubre de 2018, tras varios fracasos de su partido en elecciones regionales, que no se presentaría a la reelección. Renunció también al liderazgo del partido y su delfina, Annegret Kramp-Karrenbauer, terminaría defenestrada como líder de la CDU y potencial candidata a la cancillería en el 2021. La carrera por la sucesión de Merkel entre los conservadores sigue abierta.

Hace menos de un año, era noticia por su estado de salud, por sus temblores. Pero ahora no le ha temblado el pulso y ha mostrado su mejor versión. Y será recordada como una verdadera gestora de la crisis a la que todo el mundo mira en momentos de zozobra e inseguridad como la tabla de salvación.

Antes de la pandemia, la Unión Europea hacía aguas y era incapaz de encontrar un terreno común en cuestiones apremiantes. La canciller parecía ausente y apática. Pero todo ha cambiado. Sin una reelección a la vista, Merkel solo necesita preocuparse de su legado sin mirar a las encuestas que, en cualquier caso, le son favorables.

La gestión de la crisis la han reforzado a ella y a su gobierno de gran coalición. Sus intervenciones y discursos han dado calma y confianza a su población. Incluso alguna, como su explicación de la curva de contagios, se convirtió en viral. Guardó 14 días de cuarentena cuando supo que su médico, al que había visitado unos días antes, había dado positivo en COVID-19.

Los partidos de la coalición, los cristianodemócratas de la CDU y los socialdemócratas del SPD, se han recuperado en las encuestas. La CDU de Merkel ha llegado incluso al 40 %, por encima del resultado electoral de hace tres años e impensable hace unos meses. Y la valoración de Merkel ha subido un 80 %, una cifra que para sí quisieran sus colegas europeos.

Para Manfred Güllner, director del prestigioso instituto demoscópico Forsa, «Merkel que, contrariamente a lo que suponen los observadores políticos y los politólogos académicos, ha gozado sistemáticamente de una gran simpatía entre la gran mayoría de los ciudadanos —con la excepción de los partidarios de la Alternativa para Alemania (AfD)— y ha podido estabilizar y aumentar su popularidad gracias a su papel de

liderazgo plenamente aceptado en la crisis del coronavirus»¹.

Su serenidad y formación científica han sido, sin duda, claves para transmitir esa seguridad tan necesaria en un líder en momentos de incertidumbre. En 2015, su gestión de la crisis de los refugiados y su defensa del multilateralismo frente a Donald Trump y Vladimir Putin ya le valió el calificativo de líder del mundo libre. Pero fue también la gestora de la crisis del euro, la odiada y vilipendiada por muchos en los países del sur a los que castigó y exigió que hiciesen sus «deberes»: ahorro, austeridad, recorte del gasto y realización de reformas profundas.

La subida de su popularidad volvía a poner sobre la mesa una posible nueva candidatura a la cancillería, algo que la propia Merkel ha negado. «Con toda la simpatía por Merkel y con todo el miedo al vacío de liderazgo que surgirá con su retirada de la política, las palabras de Merkel de que, en 2017, era la última vez que se presentaba fueron tomadas en serio. En este sentido, los ciudadanos saben que no habrá otro mandato de Merkel», explica Manfred Güllner.

Si todo sigue como está previsto, Merkel dejará el poder sin haber perdido nunca en las urnas y con un alto índice de popularidad y el deseo de muchos de que siga. Hace apenas unos meses era el «pato cojo» y se pensaba que, tras cuatro mandatos y superar a Konrad Adenauer e igualar a Helmut Kohl en años en el poder, se iría sin un legado claro. Ahora es su oportunidad sobre todo en el ámbito europeo.

Su estrella se apagaba, pero su personalidad y su actuación han sido fundamentales para que la gestión alemana de la pandemia haya sido una de las mejores del mundo. Sin duda, su formación científica ha contribuido a ello. Esto ha ayudado a Merkel a recuperar su voz internacional y su credibilidad en un momento crucial para su futuro legado. Alemania asumió el 1 de julio la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, así que la visibilidad de la canciller será aún mayor.

¹ Manfred Güllner, sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por el email el 10 de julio de 2020.

La gestión de la crisis

La canciller supo ver desde el principio la gravedad de la situación, entender lo que ocurría y transmitir con claridad que había que cuidar a las personas más vulnerables y respetar las medidas establecidas para evitar contagios masivos y conseguir que el sistema sanitario no colapsara. Reconoció sin ambages lo que no sabía y aseguró que había que aprender a convivir con el virus hasta que se encontrase una vacuna.

Alemania estableció un eficaz sistema de seguimiento y localización y un cierre relativamente relajado de seis semanas. Ha registrado más de 198.556 casos y 9.060 muertos, a día 11 de julio², cifras alejadas de las de países como España o Italia, por no hablar de Estados Unidos o Reino Unido. La edad promedio de los contagiados, 49 años, ha sido menor que en otros países. La tasa de letalidad se elevó cuando el virus se propagó a personas de mayor edad. Se hicieron test a más personas que en la mayoría de países. Así, se pudo detectar a más asintomáticos o contagiados con síntomas leves. Además de las pruebas, había gran cantidad de camas de cuidados intensivos y un buen sistema sanitario que no ha colapsado.

A mediados de enero, el hospital La Charité de Berlín ya había desarrollado una prueba y había compartido la fórmula en Internet. En febrero, cuando se registró el primer caso por COVID-19, los laboratorios de todo el país ya tenían paquetes de pruebas. «El motivo por el que en Alemania tenemos tan pocas muertes en este momento en relación con la cantidad de personas contagiadas se puede explicar en gran medida por el hecho de que estamos realizando una gran cantidad de pruebas de laboratorio», dijo Christian Drosten, virólogo principal en La Charité, cuyo equipo desarrolló la primera prueba³. Drosten se ha convertido en el virólogo de cabecera de Merkel y en el más famoso del país.

Las pruebas tempranas y generalizadas permitieron reducir la propagación del virus al aislar a las personas diagnosticadas y darles un tratamiento adecuado, por ejemplo, ponerles en un respirador antes de que su estado empeorase. El personal médico, como población de riesgo, ha sido sometido a pruebas periódicas.

² Datos del Robert Koch Institut, el organismo de referencia en Alemania para los datos sobre la pandemia. [Fecha de consulta 11/7/2020]. Disponible en https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html.

³ BENNHOLD, Katrin. «Por qué la tasa de mortalidad de Alemania es tan baja». *New York Times*. 6 abril 2020. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2020/04/06/espanol/mundo/Alemania-tasa-mortalidad-virus.html>.

Se considera que el liderazgo de la canciller ha contribuido también a la excelente nota por la gestión de la crisis. Mantuvo una comunicación clara, serena y periódica al tiempo que imponía medidas cada vez más estrictas de distanciamiento social. Las restricciones no tuvieron mucha oposición política. Las decisiones sensatas del Gobierno, el cierre de filas de la mayor parte de la clase política y la confianza de la población han sido también fundamentales.

El sociólogo Armin Nassehi afirma que las posiciones de partida fueron diferentes en los distintos países: «En Francia, pudimos ver que el sistema muy centralizado tiene más margen de maniobra, pero posiblemente es menos sensible a los casos regionales específicos. En el Reino Unido, el problema se negó durante mucho tiempo. Italia y España se vieron mucho más afectadas y estaban mucho menos preparadas que los países más septentrionales que se vieron afectados algo más tarde. Merkel ha conseguido transmitir la naturaleza drástica de los acontecimientos y también presentar las medidas de forma plausible»⁴.

Cuando el virus golpeó, el Gobierno federal técnicamente no estaba al cargo. Debido al sistema federal, en Alemania, decisiones como cerrar escuelas, prohibir contactos u ordenar el confinamiento son responsabilidad de los Bundesländer, los estados federados. Pero la canciller asumió enseguida un papel de liderazgo, coordinando los intercambios regulares entre los jefes de gobierno de los 16 Länder. Impulsó la igualdad de regulaciones en todo el país y convocó a los mejores científicos.

El profesor Nassehi explica el papel desempeñado por Merkel: «Como canciller, Angela Merkel logró, especialmente al comienzo de la crisis, sincronizar las medidas de los Länder como moderadora y con cierta autoridad. En Alemania, el comienzo de las medidas de bloqueo se vio muy influenciado por las imágenes del norte de Italia. Cuando se llegó a las medidas de relajación y la retirada parcial de las restricciones de contacto, etc., la canciller en cierta medida ya no podía imponerse. Sin embargo, se las arregló para seguir aparentando su papel de moderadora del proceso. Las altas tasas de aprobación obviamente tienen que ver con esta capacidad»⁵. «Merkel explicó una vez más con palabras sencillas y claras las medidas que creía necesarias y adecuadas

⁴ Armin Nassehi, sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por email el 10 de julio de 2020.

⁵ Ídem.

para la población y logró un consenso que los ciudadanos recompensan»⁶, añade Manfred Güllner.

Cuando el número de contagiados aumentó a finales de febrero, supo qué hacer y presionó y apostó por reducir el contacto como medida preventiva y cerrar espacios en la vida pública en lugar de aplicar el confinamiento total y obligatorio, algo que le costó aun así mucho aplicar a una población que lo asocia con el totalitarismo y la falta de libertades que ella misma vivió durante 35 años bajo el régimen comunista de la extinta RDA.

El rigor de la canciller en la recopilación de información, su honestidad al reconocer lo que no sabía y su compostura dieron a la población calma y seguridad. Contaba, además, con un coordinado sistema de centros científicos y médicos distribuidos por toda Alemania y se ganó la confianza de la población con un liderazgo firme y sensato. «Merkel dio a la gente la sensación —como lo hizo durante la crisis bancaria y financiera o del euro— de que se ocupa de lo que realmente les mueve y les preocupa, y en la crisis del coronavirus esto era y es precisamente el miedo al virus y a las consecuencias negativas para la economía»⁷, asegura Güllner.

Con 30 años de experiencia política y ante el enorme desafío al que se enfrentaba, Merkel echó mano de su formación científica y de algo característico en ella: su deliberada investigación de cada nueva información, su cautelosa consulta con los expertos como parte integral del proceso diario de su toma de decisiones y de su personalidad política. Ha confiado en los expertos de organizaciones de investigación científica, en organismos de salud pública como el Instituto Robert Koch y en la red de universidades públicas del país y reunió todos los departamentos médicos universitarios en un único grupo de trabajo sobre el coronavirus.

⁶ Manfred Güllner, sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por el email el 10 de julio de 2020.

⁷ Manfred Güllner, sociólogo y politólogo, director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por el email el 9 de julio de 2020.

Los discursos merkelianos durante la pandemia

Resulta interesante analizar los discursos e intervenciones de la canciller en estos últimos meses para ir viendo su evolución a lo largo de la crisis y los temas más importantes para ella en cada momento. En todos hay datos, hechos y emociones.

El 14 de marzo recordó que había que mantenerse alejados de eventos innecesarios, incluso en el ambiente familiar. «De esta manera, estamos ayudando a la gente de una manera muy concreta y podemos mostrar solidaridad en la sociedad», dijo. Esto lo ha repetido una y otra vez, lo mismo que su llamada a la responsabilidad individual.

Angela Merkel no es dada a los grandes discursos y mucho menos a los grandilocuentes. No es una gran oradora y carece del carisma de otros políticos. Lo normal es que se dirija una vez al año a la nación en un mensaje pregrabado de Año Nuevo. Por eso, sorprendió, reflejo de la magnitud de la crisis, cuando el 18 de marzo lo hizo en su primer discurso televisivo no programado en sus 15 años al frente de la cancillería. Supo mezclar los sombríos datos y hechos con la compasión y la cercanía al otro. Transmitió la tranquilidad que la población necesitaba y se ganó su confianza. Habló directa y francamente. La escenografía también era todo un símbolo. A un lado las banderas europea y alemana y en fondo el Reichstag, sede del Bundestag donde reside la soberanía popular. Su discurso funcionó. Angela Merkel llegó a los corazones y mentes de sus ciudadanos y solidificó su liderazgo.

Comenzó con una nota emotiva: «El coronavirus está actualmente cambiando la vida en nuestro país de forma dramática. Nuestras ideas de normalidad, de vida pública, de interacción social, todas ellas están siendo puestas a prueba como nunca antes». Destacó la importancia de la democracia y de la transparencia en las decisiones políticas: «Así que déjenme decirles: esto es serio. Tómenlo en serio también. Desde la Segunda Guerra Mundial no ha habido un desafío a nuestro país que dependa tanto de nuestra acción solidaria conjunta». Apeló directamente a la solidaridad, algo que repetirá en otros discursos: «Creo firmemente que pasaremos esta prueba si todos los ciudadanos ven esto realmente como su tarea. Alemania tiene un excelente sistema de salud, tal vez uno de los mejores del mundo. Eso puede darnos confianza. Pero nuestros hospitales también se verían completamente abrumados, si demasiados pacientes con un curso severo de infección de coronavirus tuvieran que ser ingresados en un plazo corto de tiempo. No son solo números abstractos en una estadística, sino

un padre o abuelo, una madre o abuela, una pareja, son personas. Y somos una comunidad en la que cada vida y cada persona cuenta».

Al hablar de las restricciones para limitar el riesgo de contagios, se refirió a su pasado como ciudadana de la extinta RDA: «Sé lo dramáticas que son ya las restricciones. Sé lo duro que son los cierres. Son restricciones como nunca antes han existido en la República Federal. Déjenme asegurarles: para alguien como yo, para quien la libertad de viaje y movimiento fue un derecho ganado con esfuerzo, tales restricciones solo pueden ser justificadas en la necesidad absoluta. En una democracia nunca deben decidirse a la ligera y solo temporalmente».

No olvidó una de las mayores preocupaciones de la población, las consecuencias económicas: «El Gobierno federal está haciendo todo lo posible para amortiguar el impacto económico y sobre todo para preservar los puestos de trabajo. Podemos y haremos todo lo posible para ayudar a nuestros empresarios y trabajadores a pasar esta difícil prueba». Y con cariño, pero con firmeza hizo un llamamiento a la población: «Así como todos podemos ser afectados por el virus indiscriminadamente, ahora todos debemos ayudar. Esto es lo que nos muestra una epidemia: lo vulnerables que somos, lo dependientes que somos del comportamiento de los demás, pero también cómo podemos protegernos y fortalecernos mutuamente actuando juntos. Depende de cada uno. Y necesito que todos lo entiendan: en este momento, la distancia es la única expresión de cariño. Esta es una tarea histórica y solo la podemos llevar a cabo juntos. Depende sin excepción de cada individuo y por lo tanto de todos nosotros»⁸.

En esa línea seguirá en sus posteriores intervenciones concisas y claras, agradeciendo el esfuerzo a los alemanes y advirtiendo de que no hay que impacientarse. «Desafortunadamente, el número diario de nuevas infecciones aún no nos da ninguna razón para suavizar o relajar las normas», decía el 28 de marzo. Y enfatizaba: «Estamos movilizándolo todo lo que podemos para dar seguridad a nuestro país en estos tiempos de incertidumbre». Este mensaje fue grabado en su domicilio durante la cuarentena que mantuvo: «Esta es una situación que comparto con muchos ahora mismo. No estás enfermo y aun así te quedas en casa para asegurarte de que no eres portador del virus», dijo recordando a quienes estaban en su misma situación.

⁸ Todos los discursos, conferencias de prensa, declaraciones, etc. que se mencionan en este documento se pueden leer en la página web de la canciller. Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de>.

Y el 9 de abril, antes de Semana Santa, advertía: «No debemos descuidarnos ahora ni quedarnos acurrucados en un falso sentido de seguridad. La situación es frágil. Eso significa concentración y disciplina. Esta Pascua será muy diferente de lo que siempre hemos conocido en nuestras vidas. Sin duda, será un gran desafío para muchas familias, para mucha gente. Por lo tanto, mi agradecimiento a todos los que cumplen con las reglas y mi petición a todos de continuar con esto. Nuestro objetivo sigue siendo, después de todo, no sobrecargar nuestro sistema de salud en ningún momento y proporcionar a todas las personas el tratamiento que necesitan».

El 16 de abril, sin pretenderlo, una de sus apariciones se hace viral en las redes sociales. La canciller explicó de forma simple, sencilla y clara la matemática detrás de la curva de propagación del virus y su impacto en el sistema sanitario. Fue un éxito de comunicación política. Afirmó que la curva de contagios se había aplanado, pero: «Hemos hecho modelos de observación. Ahora nos encontramos en torno a un factor de reproducción 1, es decir, una persona infecta a otra persona. Si llegamos al punto en que cada persona infecta a 1,1 personas, entonces en octubre habremos alcanzado al límite de eficiencia de nuestro sistema sanitario, con su número de camas en las unidades de cuidados intensivos. Si llegamos a 1,2 personas, es decir, cada una está infectando a un 20 % más; o sea, de cada cinco personas, una infecta a otras dos y cuatro infectan cada una a otra persona, entonces alcanzaremos el límite de nuestro sistema de salud en julio. Y si subimos a 1,3 personas, entonces ya en junio habremos alcanzado el límite de nuestro sistema sanitario. Pueden ver lo pequeño que es el margen de maniobra con el que trabajamos»⁹.

En su primera declaración de Gobierno sobre el coronavirus, el 23 de abril, en el Bundestag, advirtió: «No juguemos con lo que hemos conseguido hasta ahora. Esto solo ha sido posible con la ayuda de los ciudadanos que hacen algo por sus semejantes con corazón y cabeza. Estoy convencida de que juntos, después de estas primeras semanas de la pandemia, lograremos dominar este gigantesco desafío. Nuestro sistema de salud ha resistido hasta ahora la prueba». Pero añadió que seguía siendo importante mantener la disciplina para combatir eficazmente la pandemia. Y habló también de la importancia de la solidaridad europea y dijo que Alemania trabajaría en un plan de recuperación económica europeo.

⁹ Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/-ein-zerbrechlicher-zwischenerfolg--1744242!mediathek?query=merkel> (37'00"-38'15").

Con motivo del día de la Constitución, el 23 de mayo, como era de esperar, abordó las restricciones de derechos fundamentales: «Este virus es una imposición a nuestra democracia. Por eso, no nos lo ponemos fácil con las restricciones de los derechos fundamentales y por eso deben ser lo más cortas posibles. Pero eran necesarias». Dijo que era esencial respetar la inviolabilidad de la dignidad humana, lo que incluía evitar que el sistema sanitario se viese sobrecargado. Y de nuevo hizo referencia a la Unión Europea: «Es ahora el momento de permanecer juntos en Europa y mostrar que queremos seguir siendo fuertes juntos. Nos aseguraremos de que Europa salga de esta crisis de tal manera que pueda seguir luchando junta por la paz y la prosperidad».

En los discursos y declaraciones podemos observar cómo Merkel pasa de un contenido dirigido y centrado básicamente en sus ciudadanos, al principio de la pandemia, a hacer mención cada vez más a la Unión Europea y a la necesidad de luchar unidos y juntos contra la pandemia.

Medidas adoptadas

Al margen de las medidas para luchar contra la pandemia, el gobierno de coalición adoptó desde muy pronto medidas para paliar las consecuencias sociales y económicas provocadas por la misma. Los 16 jefes de Gobierno de los Länder se mostraron de acuerdo con la manera de hacer de Angela Merkel, en parte por una cuestión de conveniencia política y práctica. Pero también fue un signo de respeto hacia ella y su excepcional habilidad para capear crisis. Y ella no dudó en dar un tirón de orejas y refirir a los estados federados cuando consideró que tenían demasiada prisa en desescalar. Se aprobó el mayor paquete de ayudas económicas desde la Segunda Guerra Mundial y se enterró el mantra del déficit cero en un tiempo récord. Se olvidaron los debates internos en y entre los partidos.

«La CDU y la CSU formaron una unidad cerrada y se ocuparon de lo que de verdad importaba a la población, el coronavirus y sus consecuencias, y no se preocuparon de cuestiones marginales», comenta Manfred Güllner, «la Unión se convirtió de nuevo en un "partido del pueblo", en el que confiaban diferentes grupos de votantes. La CDU y la CSU han sido capaces de recuperar a antiguos votantes que se habían ido a los Verdes, especialmente desde 2017, por las disputas internas de la Unión. El SPD no pudo hacer lo mismo porque su recién elegida dirección no ha tenido resonancia

positiva. Los Verdes perdieron a los insatisfechos temporales de la CDU/CSU y no pudieron adoptar un perfil específico de competencia sobre el coronavirus. Y los lemas vacíos de la AfD tampoco han podido ofrecer soluciones para superar la crisis»¹⁰.

Armin Nassehi añade: «Una crisis de este tipo siempre es una oportunidad para los partidos gobernantes porque puede demostrar su capacidad de actuar, su competencia en la toma de decisiones y su responsabilidad. Pero solo la CDU se ha beneficiado realmente, incluyendo la CSU en Baviera. Los socialdemócratas, como socios de la Gran Coalición, sus ministros de Finanzas y de Asuntos Sociales han hecho un excelente trabajo, pero no han podido beneficiarse de esto, lo que se debió también a problemas dentro del partido. Para la oposición fue bastante difícil. Los Verdes han tenido la mala suerte de que se ha parado su subida debido también al hecho de que han apoyado en gran medida las decisiones del gobierno y, por lo tanto, apenas pudieron tener perfil propio. Los liberales del FDP intentaron el camino de la crítica, en parte con simplificaciones populistas y completamente faltos de concepto. Las encuestas les sitúan a nivel de subsistencia. Y la extremista de derechas AfD no ha podido instrumentalizar el tema. En la crisis, los ciudadanos son obviamente leales al Estado»¹¹.

Ya, el 14 de marzo, Merkel anunció que se habían tomado medidas para amortiguar las consecuencias económicas. Se aprobaron la asignación de trabajo a jornada reducida «en tiempo récord» y medidas para mejorar la situación financiera de las empresas afectadas. El Gobierno federal también cambió las estructuras de trabajo y se formó un comité sobre el coronavirus, así como un comité de crisis del Ministerio de Salud y del Ministerio del Interior y se acordó una estrecha coordinación con los estados federados y las autoridades locales.

Ha habido todo un conjunto de medidas de estímulo económico, un programa ambicioso, con un amplio paquete de ayudas de 130.000 millones de euros. Los puntos clave son, entre otros: reducción del impuesto sobre el valor añadido para estimular el consumo, bono infantil para las familias, fortalecimiento de los municipios, reducción de los costes de electricidad. Merkel hacía hincapié en la necesidad de dar pasos valientes para salir de la peor crisis económica de la historia de la República Federal de

¹⁰ Manfred Güllner, sociólogo y politólogo, director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por el email el 9 de julio de 2020.

¹¹ Armin Nassehi, sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por email el 10 de julio de 2020.

Alemania. Las medidas combinan un clásico paquete de estímulo económico con un paquete para el futuro centrado en el cambio climático y en la digitalización. Se promoverán con más fuerza las energías renovables y la renovación de los edificios y habrá cambios en la movilidad, no solo hacia la movilidad eléctrica sino también para vehículos comerciales, ferrocarriles y transporte aéreo. Se intensificarían los esfuerzos en el ámbito de la digitalización incluyendo la inteligencia artificial y la computación cuántica. Y todo ello, según Merkel, hace necesarias nuevas deudas y una gestión financiera sólida en los próximos años, actuando con coraje y determinación.

Alemania y la UE durante la pandemia

La canciller no ha estado ausente durante la pandemia de su papel de líder mundial y no han faltado los contactos con el ruso Vladimir Putin, el británico Boris Johnson, el norteamericano Donald Trump o el chino Xi Jinping. Pero la prioridad ha sido y es la Unión Europea.

La gestión inicial e inmediata de la crisis en la Unión Europea estuvo caracterizada por la falta de solidaridad. Todos se refugiaron en el egoísmo, en especial los más ricos como Alemania o Francia, preservando su material sanitario, EPI y respiradores, mientras faltaban en otros como España o Italia donde el número de muertos subía de forma alarmante. Y las fronteras se fueron cerrando. Esta actitud, contraria a principios básicos comunitarios, como la solidaridad o la libertad de movimientos, ponía en riesgo a la organización.

«Tras estos primeros pasos en falso, se activó la solidaridad regional, hospitales alemanes acogieron a pacientes italianos y franceses y médicos y enfermeras rumanos se desplegaron por Italia, por ejemplo. La Comisión Europea proporcionó una mayor asistencia institucional y coordinación respecto a respiradores mecánicos, test, mascarillas y personal médico»¹².

Merkel advirtió que Europa debía permanecer unida: «Debemos actuar, debemos actuar a nivel europeo, para poder salir de esta crisis en buena forma». Pero pronto se vio reproducida la fractura de crisis previas entre un norte rico y un sur pobre, con el

¹² VARMA, Tara. «La solidaridad europea en tiempos de la COVID-19». *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona: junio 2020. Disponible en <http://anuariocidob.org/la-solidaridad-europea-en-tiempos-de-la-covid-19/>.

norte relativamente indemne y el sur más duramente golpeado por la crisis, particularmente España e Italia. El 6 de abril, la canciller alemana manifestaba que «debemos mostrar que estamos preparados para defender y fortalecer Europa». Se refería en concreto a la producción de equipo de protección personal y mascarillas ya que la pandemia había puesto de manifiesto que el mercado de esos productos está en Asia principalmente. Alemania estaba y está interesada en que Europa surja con fuerza de esta prueba porque, como repite Merkel, solo si a Europa le va bien, a Alemania le irá bien.

La canciller calificó de hito importante el acuerdo de los ministros de finanzas sobre diversos programas de ayuda del Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE). Y, el 25 de abril, mencionaba que era necesario un paquete de estímulo económico y que Alemania tendría que comprometerse mucho más en el presupuesto europeo para poder invertir en el futuro, en la protección del clima y en la digitalización. La Comisión había puesto ya en marcha el proyecto Green Deal.

El eje francoalemán

Frente a la crisis del euro, el motor francoalemán en esta ocasión funciona. Si entonces, Alemania, ante la ausencia de Francia, se vio obligada a ejercer con reticencias un liderazgo¹³ que no quería y que llevó a la UE al borde del precipicio, ahora se vuelve al eje clásico, aunque esta vez la emergencia de diversos grupos, como el de Visegrado o el de los frugales¹⁴, complica las negociaciones más de lo que tradicionalmente viene siendo ya habitual en la Unión.

Angela Merkel y Emmanuel Macron eran conscientes de que, si no se ayudaba a los más necesitados, la UE podía naufragar. El 18 de mayo, tras una videoconferencia, presentan una propuesta conjunta que propugna la creación de un fondo de 500.000 millones de euros que consistiría en dinero prestado a la Unión Europea en su conjunto y destinado a subsidios. Esto suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania.

¹³ La autora de este documento desarrolla las razones de la reticencia de Alemania a ejercer el liderazgo en su libro *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca*, publicado por la editorial Debate en 2017.

¹⁴ El Grupo de Visegrado lo componen Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y el de los frugales está compuesto por Austria, Países Bajos, Suecia y Dinamarca.

Con este plan de recuperación se atisba por primera vez la luz. Merkel acepta lo que parecía imposible: la emisión de deuda europea por un volumen considerable para entregar recursos a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia. Algunos quieren ver en este fondo la semilla de los eurobonos y el embrión de un futuro tesoro europeo. Pero el pacto incluye salvaguardas que tranquilizan a Berlín, como que el fondo forme parte del presupuesto de la UE.

«Creo que se trata de una transformación muy profunda y que es lo que la Unión Europea y el mercado único necesitan para mantener la coherencia», dijo Macron. Merkel, que siempre había rechazado la idea de compartir la deuda, dijo que la Comisión Europea recaudaría dinero para el fondo mediante préstamos en los mercados. Luego, se reembolsarían con cargo al presupuesto general de la UE. Los frugales muestran su escepticismo con el plan francoalemán desde un principio.

El ambicioso fondo de recuperación económica para la solidaridad y el crecimiento busca también promover una recuperación económica sostenible. Es temporal y específico en el próximo Marco Financiero Plurianual (MFF). Proporcionará gastos presupuestarios a los sectores y regiones más afectados en consonancia con las prioridades europeas. Aumentará la convergencia y la competitividad de las economías europeas, impulsará la inversión, en particular en el cambio digital y ambiental y fortalecerá la investigación y la innovación.

Merkel está de acuerdo en que sean subvenciones y no préstamos para no aumentar las deudas de las economías ya débiles antes de la pandemia. Macron hubiese querido una mayor cantidad, pero hubiese sido difícil de aceptar por los contribuyentes alemanes. Con el acuerdo ganan los dos líderes y el motor francoalemán. Alemania se separa de los frugales y rompe uno de los grandes tabúes de la política alemana, la mutualización de la deuda. Es un plan sin precedentes para una crisis sin precedentes.

El acuerdo de París y Berlín fortalece la posición de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que el 27 de mayo presenta una propuesta que contempla los 500.000 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 250.000 millones más en préstamos. El plan es muy bien recibido por España e Italia, los más castigados por la pandemia, y por el Parlamento Europeo. Para los frugales, supone un punto de partida de cara a la negociación de un acuerdo definitivo que precisará de concesiones por parte de todos y que incluso podría llevar a una reducción del monto total.

El objetivo es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y con mayor solidaridad. El Fondo de Recuperación debe ayudar a garantizar que todos los países puedan responder adecuadamente. Completa otras ayudas ya aprobadas como una línea del MEDE de 240.000 millones para el sector sanitario, una línea de la Comisión (SURE) de 100.000 millones para financiar los programas de sostenimiento del empleo —tipo ERTE—, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los recursos puestos a disposición por el Banco Europeo de Inversiones.

El plan de la Comisión, denominado Next Generation EU, necesita el respaldo de los 27 Estados miembros. Para Ursula von der Leyen, se trata de una «una necesidad urgente y excepcional para una crisis urgente y excepcional». «Este es el momento de Europa», sentencia la presidenta de la Comisión.

La cumbre del 19 de junio del Consejo Europeo se celebró por videoconferencia y se centró en el plan de recuperación y en el presupuesto comunitario, aunque más que entrar en negociaciones lo que se hizo fue comprobar las diferentes posturas. «Los puentes que aún tenemos que construir son grandes, nos enfrentamos al mayor desafío económico de la historia de la Unión Europea», dijo la canciller alemana. El debate continuará en la próxima cumbre del 17 y 18 de julio, en Bruselas y, por primera vez desde febrero, será presencial. Si la propuesta de la Comisión se aprueba, se habrá realizado un progreso real en el intento de relanzar la integración europea. Pero ya han surgido divergencias y habrá que vencer las resistencias de los países frugales, los halcones presupuestarios de la UE, que se mantuvieron como bloque cerrado en la cumbre de junio. Consideran que la fórmula para recuperar la economía debería consistir en préstamos, sin mutualizar la deuda. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel tendrá que presentar propuestas para conseguir un acuerdo que contente a todos.

Las negociaciones y desacuerdos giran en torno a estos temas:

- El volumen total del paquete de ayudas y el próximo presupuesto de la UE.
- La cuestión de si las ayudas son simples subvenciones.
- Condiciones que se aplicarán al pago de los fondos.
- Criterios para determinar quién recibe cuánto.
- Si debe seguir habiendo descuentos para los contribuyentes netos en el

presupuesto de la UE.

Merkel y Macron se reúnen en Meseberg, Alemania, a finales de junio, dos días antes de que Alemania asuma la presidencia rotatoria de la Unión. Esta vez lo hacen en persona, por primera vez desde el inicio de la pandemia. Recuerdan a los frugales que son beneficiarios netos del mercado interior y que les interesa un acuerdo de financiación que permita a los países más afectados superar la crisis. «Las expectativas son muy grandes», reconoció Merkel. «Ha llegado el momento de la verdad para Europa. Podemos convertir el momento de la verdad en un éxito», dijo Macron. La pandemia es la crisis más grave a la que se ha enfrentado Europa y requiere respuestas apropiadas y un nuevo dinamismo, dijo la canciller. El objetivo es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y solidaria, más verde, más social y más digital.

La iniciativa francoalemana prevé, además del fondo de recuperación, las siguientes medidas¹⁵:

1. Soberanía estratégica en el sector de la sanidad y desarrollo de una «estrategia sanitaria» de la UE. Se aspira, entre otras cosas, a una industria sanitaria europea estratégicamente posicionada que lleve la dimensión europea de la salud a un nuevo nivel y reduzca las dependencias de la UE. La idea es aumentar la capacidad europea de investigación y desarrollo en el ámbito de las vacunas y los tratamientos, así como la coordinación y la financiación en el plano internacional con el objetivo a corto plazo de desarrollar y producir una vacuna contra el coronavirus en la Unión Europea que debe ser accesible en todo el mundo. Asimismo, se trata de acumular reservas estratégicas comunes de medicamentos y dispositivos médicos y reforzar la capacidad de producción de estos en la Unión Europea y fortalecer las políticas europeas de adquisición de futuras vacunas y tratamientos.
2. Aceleración del Green Deal y de la digitalización. Es el momento de impulsar la modernización de las economías europeas y sus modelos de negocio. En este sentido, se reafirman en el Acuerdo Verde Europeo como la nueva estrategia de crecimiento de la UE y como un proyecto para una economía próspera y

¹⁵ En este documento se recoge solo un resumen de la iniciativa francoalemana. Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760>.

resistente en el camino hacia la neutralidad climática para 2050. Al mismo tiempo, se necesita acelerar la digitalización con el objetivo de transformar las nuevas dinámicas creadas durante la crisis en un progreso digital sostenible y en la soberanía digital.

3. Fortalecimiento de la resistencia y la soberanía económica e industrial de la UE y nuevo impulso al mercado interior. La fuerte integración en el mercado interior es una garantía de nuestra prosperidad. El relanzamiento de la economía europea y su adaptación a los desafíos del futuro requieren una economía y una base industrial resistentes y soberanas, así como un mercado interno fuerte. Los mercados abiertos y el comercio libre y justo son elementos cruciales de la solución. Por consiguiente, habría que apoyar la diversificación de las cadenas de suministro mediante la promoción de un programa de libre comercio ambicioso y equilibrado, que incluya nuevas iniciativas para mejorar, entre otras cosas, el comercio de productos sanitarios.

La canciller actuó, probablemente, por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes. La economía de su país depende y está orientada a la exportación y al mercado interior europeo. Y si sus socios no salen de la crisis, se resentirá y mucho porque aprovecha más que cualquier otro miembro el mercado común. En este sentido, Alemania estaría interesada en incentivar a las economías comunitarias para que puedan comprar sus productos. El cambio de Berlín se debe en gran parte a la gravedad de la crisis. Su maquinaria exportadora se ve muy beneficiada por el euro y es consciente de que si países como Italia y España —la tercera y la cuarta economía de la zona euro y dos de los países más afectados por la crisis del coronavirus— se hundieren, eso afectaría también a su economía. Pero de las actuaciones y declaraciones de Merkel durante la pandemia se desprende que para ella ha llegado también la hora de la solidaridad europea.

La presidencia alemana de la UE

La pandemia ha trastocado los planes alemanes de una presidencia que ha despertado una enorme expectación. Ultime la aprobación del plan de recuperación y la lucha contra la pandemia son la prioridad más urgente. Va a ser un semestre crucial para

Europa porque se van a poner las bases de su futuro. Y Merkel se ha convertido en un actor fundamental.

Como reconoce Manfred Güllner, «una gran mayoría de los alemanes siempre ha estado a favor del proceso de unificación europea. A este respecto, esperan que la actual presidencia dé un nuevo impulso para fortalecer Europa. Pero también ven con cierto horror que la era Merkel, que muchos asocian con la seguridad y la estabilidad, esté llegando a su fin».

El 27 de mayo, en una conferencia en la Fundación Konrad Adenauer, Merkel se refirió a la presidencia alemana de la Unión asegurando que ofrece la oportunidad de seguir desarrollando Europa como una fuerza de solidaridad y acción, asumiendo la responsabilidad de la paz y la seguridad en el mundo: «Un virus con un diámetro de 140 nanómetros ha desarrollado un impacto global. Por lo tanto, la gestión de la pandemia también dará forma a la política exterior y de seguridad común por un periodo de tiempo indefinido». Y dijo que quería aprovechar su presidencia para fortalecer Europa de modo que pueda actuar como «ancla de estabilidad en la solidaridad» con el mundo exterior.

Destacó también que «Europa no puede existir sola en el escenario mundial, necesita socios y aliados. El socio más importante de Europa es Estados Unidos, aunque la cooperación es actualmente más difícil de lo que nos gustaría» y recordó: «No debemos olvidar nunca que Europa no es neutral. Es parte del Occidente político. En vista de las tensiones sinoamericanas, un diálogo crítico y constructivo con China es particularmente importante. Como actor clave de este siglo, la República Popular ocupa un lugar central en el escenario mundial. Europa debe afirmar con confianza sus valores como el Estado de derecho, la libertad, la democracia y los derechos humanos en su cooperación con China»¹⁶. Así pues, Estados Unidos y China, junto a Rusia o África, serán claves en la política exterior y seguridad de esta presidencia.

Alemania ha demostrado que es consciente de su responsabilidad. El 18 de junio, en su Declaración de Gobierno ante el Bundestag¹⁷, la canciller defiende que «Europa nos necesita igual que nosotros: no solo como un patrimonio histórico que se nos ha

¹⁶ Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>.

¹⁷ Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1762594>.

regalado, sino como un proyecto que nos llevará al futuro. Después de todo, Europa no es solo algo que nos pertenece. Es algo que podemos y debemos moldear. Europa es un orden abierto y dinámico de paz y libertad, que podemos y debemos mejorar constantemente». Y reconoce los errores del principio de la pandemia: «La pandemia ha revelado lo frágil que sigue siendo el proyecto europeo. Los primeros reflejos, incluido el nuestro, fueron más bien nacionales y no del todo europeos. Eso, por muy buenas que hayan sido algunas de las razones, era sobre todo irrazonable. Porque una pandemia mundial requiere una acción internacional conjunta y un apoyo mutuo. La pandemia también ha puesto de relieve la dependencia de Europa de terceros países para la producción de medicamentos o equipos de protección. Se revelaron déficits en la adquisición, almacenamiento y distribución de equipo médico. Y sí, las diferencias en la situación económica y presupuestaria de los estados miembros de la Unión Europea también se vieron exacerbadas por la pandemia. La pandemia nos muestra que nuestra Europa es vulnerable. Y por eso digo con total convicción: nunca antes la cohesión y la solidaridad en Europa habían sido tan importantes como hoy».

Pero Merkel también recordó, frente a quienes piensan que Alemania ha cambiado completamente de paradigma y acepta la mutualización de las deudas, que «el plan de recuperación europeo está explícitamente relacionado con la pandemia, es específico y limitado en el tiempo. La Comisión Europea será autorizada, de manera excepcional, a pedir préstamos en el mercado en nombre de la Unión Europea y a utilizarlos para subvenciones relacionadas con la crisis».

Y se comprometió a trabajar contra los extremistas de todo signo: «Trabajaremos resueltamente para contrarrestar el peligro de una profunda grieta que atraviese Europa a largo plazo. No debemos ser ingenuos: las fuerzas antidemocráticas, los movimientos radicales y autoritarios solo esperan explotar políticamente las crisis económicas. Solo están esperando para despertar los miedos sociales y propagar la inseguridad. La labor en pro del desarrollo sostenible en todas las regiones de Europa es también un instrumento político contra los populistas y los radicales».

En el documento «Juntos por la recuperación de Europa. Programa de la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea»¹⁸ se recogen también sus ejes prioritarios:

¹⁸ Disponible en <https://www.eu2020.de/blob/2360248/978a43ce17c65efa8f506c2a484c8f2c/pdf-programm-en-data.pdf> ;
<https://www.eu2020.de/blob/2363468/7a9379b2a76aad5612219b65aa93a402/pdf-programm-es-data.pdf>.

- La superación duradera de la pandemia de COVID-19 y la recuperación económica.
- Una Europa más fuerte y más innovadora.
- Una Europa justa.
- Una Europa sostenible.
- Una Europa de la seguridad y los valores comunes.
- Una Europa fuerte en el mundo.

Los cinco ámbitos en los que se trabajará son: los derechos fundamentales, la solidaridad y la cohesión, el cambio climático, la digitalización y el papel de Europa en el mundo. Se trata de promover la digitalización de la economía y la sociedad. Europa debe convertirse en soberana tanto tecnológica como digitalmente. La pandemia ha dejado muy claro lo dependiente que es Europa en la esfera digital, tanto en términos de tecnología como de servicios. El objetivo es también una Europa sostenible frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de manera sostenible e inclusiva y, al mismo tiempo, configurar la transición hacia una economía sostenible. Las principales áreas de trabajo en este contexto serán una ambiciosa política de protección del clima, del medio ambiente y de la biodiversidad, la adaptación a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y una agricultura sostenible. Para fortalecer una Europa de la seguridad y los valores comunes y de derechos, será necesario encontrar respuestas convincentes a cuestiones fundamentales en materia de seguridad y de migración. En política de asilo y migración se impulsarán ambiciosas reformas. Alemania se pondrá al servicio de una acción exterior europea unida, responsable y potente apoyando al alto representante para responder eficazmente a los desafíos internacionales, hacer valer nuestros intereses de modo cooperativo y defender nuestros valores.

Merkel llega dispuesta a pisar el acelerador. Se centrará en primer lugar, junto a Von der Leyen y Michel, en las negociaciones sobre el Fondo de Reconstrucción para cerrar el acuerdo, si es posible, este mismo mes de julio. La tarea es muy ardua y está plagada de obstáculos con divergencias significativas sobre puntos clave. Su primer viaje al extranjero desde el estallido de la pandemia, el 8 de julio, fue al parlamento europeo donde hizo un apasionado alegato por la cooperación y la cohesión europeas presentar el programa de la presidencia alemana. Merkel mencionó la protección de los

derechos fundamentales como el primer punto de la agenda: «Los derechos fundamentales son el mayor activo que tenemos y solo deben ser restringidos por razones muy serias. Los derechos fundamentales son derechos que se aplican a todos, no más para unos y menos para otros».

Y defendió su europeísmo: «Llevo a cabo esta tarea con respeto, pero también con gran pasión porque creo en Europa. Estoy convencida de que Europa no solo es un legado del pasado, sino también una esperanza y una visión para el futuro. Europa no es solo algo que se nos ha entregado, algo con un destino que nos obliga, sino que Europa es algo vivo que podemos moldear y cambiar. No sin Europa, pero solo con Europa podemos preservar nuestras convicciones y libertades. Europa solo seguirá siendo Europa si, sobre esta base, proporciona respuestas innovadoras a los desafíos del cambio climático y la digitalización y hace frente a sus responsabilidades en el mundo. Esto debe ser apoyado y complementado por el segundo principio que define a Europa: nuestra cohesión. Todos somos vulnerables. La solidaridad europea no es solo un gesto humano, sino una inversión sostenible. La prioridad de la Presidencia alemana es que Europa salga de la crisis unida y fortalecida. Debemos demostrar que el retorno al nacionalismo significa menos, no más, control y que solo la acción conjunta como Europa nos protege y fortalece»¹⁹.

No lo va a tener fácil. Tendrá que tender puentes y negociar un compromiso aceptable para todas las partes. Hay intereses divergentes en diferentes campos de las negociaciones sobre el fondo de reconstrucción y el marco de financiación plurianual, así como las expectativas y esperanzas que proyectan sobre Alemania y su papel de líder²⁰.

A los frugales no les gusta que la UE quiera combatir la crisis con la deuda europea, quieren que el dinero no se dé en forma de subvenciones sino en forma de préstamos y bajo condiciones estrictas. Además, el próximo presupuesto septenal de la UE contiene otros problemas como la cuestión de la reducción de la contribución alemana o la propuesta de que la financiación regional solo se pague en el futuro si los países receptores, como Hungría y Polonia, se adhieren al Estado de derecho. Y estos podrían negarse al acuerdo si no se retira esta condicionalidad.

¹⁹ Disponible en <https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/kanzlerin-ep-ganze-rede-1767850>.

²⁰ Disponible en <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft>.

Para Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión Europea, la presidencia alemana en un momento como este es una buena noticia: «Sin excepción, los cancilleres alemanes de la posguerra siempre han desempeñado un papel positivo y proeuropeo. Angela Merkel también pertenece a la categoría de aquellos europeos que miran hacia adelante. Creo que la señora Merkel ha visto que la actitud reticente y vacilante que Alemania mostró durante la crisis del euro y de Grecia ha causado cierto descontento, que en parte aún persiste. Y vio que, ante esta enorme crisis de la corona, era más fácil comunicar al público alemán que Europa debe ahora tomar medidas»²¹.

El objetivo de Alemania es zanjar cuanto antes el debate presupuestario porque luego son necesarias la aprobación del parlamento europeo y las ratificaciones nacionales del acuerdo. Así, Merkel podría dedicarse el resto de su última presidencia de la UE a los otros grandes asuntos y a la agenda internacional. Además, quiere un acuerdo en materia migratoria y de asilo.

La presidencia alemana, con una canciller, coincide con una Comisión liderada también por una mujer y alemana. Una conversación por videoconferencia puso en evidencia la buena sintonía entre las dos. «Por supuesto, que no olvidaré mis intereses alemanes, que también debemos incluir en las negociaciones. Pero ya sabemos que la presidencia también nos da una responsabilidad adicional. El hecho de que haya dos mujeres me hace muy feliz. En Alemania, nunca ha habido una mujer canciller antes de mí, en Europa nunca había habido una mujer presidenta de la Comisión. En el pasado siempre había dos hombres. Ahora tenemos que hacerlo como dos mujeres. Creo que estamos muy seguras de que podemos hacerlo. ¿Verdad, Ursula?», dijo con cierto tono divertido Angela Merkel. «¡Sí, es cierto! Lo bueno es que nos conocemos desde hace mucho tiempo. Confiamos profundamente la una en la otra. Lo bueno es que al conocernos muy bien, también podemos hablar un lenguaje sencillo muy eficientemente, porque sabemos exactamente que podemos entrar en grandes detalles y por lo tanto también lograr mucho. Ambas somos europeas por convicción profunda y desde el fondo de nuestros corazones», apostillaba Ursula von der Leyen.

El destino de Europa en los próximos meses dependerá también de lo bien que estas dos mujeres armonicen. Se conocen desde hace años, militan en el mismo partido, la

²¹ Disponible en <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/jean-claude-juncker-ueber-corona-durch-die-krise-wurden-wir-bessere-europaer-a-00000000-0002-0...>

CDU, y von der Leyen ha sido ministra en gobiernos de Merkel. Muchos pensaban que estaba llamada a ser la sucesora de Merkel. La esperanza es que estas dos mujeres saquen a Europa de la crisis. Si fallan, podría ser el principio del fin de la UE. Merkel se juega su legado político europeo.

En una entrevista²² con un grupo de periodistas de diversos medios europeos, Merkel recordaba su primera presidencia de la UE en 2007: «El tratado constitucional europeo acababa de ser rechazado en Francia y los Países Bajos, y nos habíamos propuesto la tarea de dar forma a un nuevo tratado. Lo conseguimos. Luego vino la crisis financiera internacional, la turbulencia del euro y el tema de los refugiados, así que los tiempos difíciles no son nada nuevo. Y una y otra vez se ha demostrado que Europa aún no es lo suficientemente resistente a las crisis. En la crisis del euro, carecíamos de las herramientas para una respuesta adecuada. Los movimientos de refugiados en 2015 mostraron las deficiencias del sistema de asilo de la UE. Ahora la pandemia de coronavirus nos enfrenta a un desafío de dimensiones sin precedentes. Nos ha golpeado a todos indiscriminadamente. Por un lado, nos ha alejado de un periodo de desarrollo económico positivo en todos los Estados miembros de la UE. Por otro lado, ha coincidido con los dos grandes fenómenos de nuestro tiempo, el cambio climático y la revolución digital, que están cambiando nuestras vidas y nuestras economías independientemente del virus. Estoy muy centrada en todo esto».

Y volvía a hacer hincapié en la excepcionalidad del fondo: «Veo este fondo como una respuesta única a una situación única. Si quisiéramos cambiar aspectos fundamentales de la forma en que se gestiona el presupuesto de la UE o, por ejemplo, darle el derecho de aumentar los impuestos, entonces tendríamos que modificar los tratados. Eso alteraría el equilibrio estático entre la competencia y la supervisión. Estoy seguro de que esto se debatirá en los próximos años, pero debe hacerse con cautela. Sin embargo, en la situación actual no podemos esperar a que se modifiquen los tratados. Tenemos que responder rápidamente a la pandemia».

Según Daniela Schwarzer, directora del *think tank* Sociedad Alemana de Política Exterior (DGAP, por sus siglas en inglés), nos enfrentamos a un momento potencialmente existencial y la estabilización económica debe ir de la mano de la transformación. Asegura que «la segunda mitad de 2020 es un periodo crucial durante

²² Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/26/for-europe-survive-economy-needs-survive-angela-merkel-interview-in-full>.

el cual se tomarán importantes decisiones que determinarán el futuro de Europa. Es probable que las repercusiones geopolíticas y geoeconómicas sean grandes y duraderas. Europa no está preparada para ello y tiene muy poco tiempo para adaptarse. Es muy posible que Europa esté experimentando la crisis del siglo: el PIB caerá en torno al 8 %, muchas empresas quebrarán y el desempleo aumentará, afectando en particular a los jóvenes y creando monumentales desafíos socioeconómicos. En la superficie, el choque puede parecer simétrico, ya que todo el mundo está afectado. En el fondo, sin embargo, los daños variarán enormemente entre los países y dentro de ellos». Por eso, se necesita una acción europea rápida y audaz para estabilizar la economía.

«Con la decisión de poner en marcha los cuatro pilares de un amplio plan de apoyo económico, especialmente el Fondo de Recuperación, la UE está dando un gran salto adelante. Poner sobre la mesa unos 750.000 millones de euros no tiene parangón en la historia de Europa», afirma, pero advierte que «a pesar de la crisis que nos rodea, tenemos que inventar nuestro modelo socioeconómico y competitivo del futuro. En una época de competencia sistémica, los europeos no deben caer en la tentación de comprometer la democracia y el Estado de derecho, que han sido los pilares de la unificación europea pacífica desde la Segunda Guerra Mundial. Ambos están siendo cuestionados por algunos Gobiernos de la UE, como los de Hungría o Polonia. También están siendo socavados deliberadamente por agentes externos como Rusia y, cada vez más, China; ambos alientan a los líderes autoritarios e intervienen en la esfera pública de la UE y fuera de ella»²³.

El legado europeo de Merkel

La relevancia y expectativas de esta presidencia son enormes y podría sellar el legado de la longeva canciller alemana en la etapa final de su último mandato para situarse en el panteón de sus grandes predecesores, como Konrad Adenauer, autor de la reconciliación con Francia; Willy Brandt, el canciller de la apertura al este; Helmut Schmidt, el del empuje europeísta al crear el sistema monetario y el Consejo Europeo; y Helmut Kohl, el padre de la unificación alemana y padrino del euro.

²³ SCHWARZER, Daniela. «Five Points to make the EU stronger». *Internationale Politik*. 30 de junio 2020. Disponible en <https://internationalepolitik.de/en/five-points-make-eu-stronger>.

Según Armin Nassehi, «este es probablemente su último gran proyecto político como canciller. La presidencia alemana debe ahora hacer posible algo que Alemania nunca quiso, una política económica más común y una mayor responsabilidad compartida por cada uno. Hay que imaginar que actualmente se está discutiendo sobre las deudas comunes, no solo sobre interceder por las deudas de otros. Este es un cambio de paradigma y el arte de Merkel debe ser atar las condiciones aquí, por un lado; y, por otro lado, aliviar las preocupaciones sobre una Europa alemana. Tal vez esto sea realmente un trampolín para tareas supranacionales después de la cancillería, pero eso es solo una especulación».

Si Merkel logra cerrar con presteza el acuerdo presupuestario en julio, podrá dedicar el resto del semestre a las otras tareas. Y se habrá asegurado un lugar preeminente en la historia europea. Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para la organización. Las repercusiones de la pandemia, el cambio climático y el *brexít* son algunos de los ejes de la presidencia en la que Merkel se juega su legado europeo.

Merkel exhibe, en los últimos tiempos, un europeísmo encendido y una emotividad inusual en esta política como se ha visto en muchos de sus discursos y declaraciones. Repite que ya no basta seguir como hasta ahora, que solo con una solidaridad extraordinaria y cohesión entre los socios de la UE se evitará que las fisuras devengan en grietas insuperables. Y quiere convertir el monumental desafío en oportunidad y conseguir transformar a la UE para hacerla más resistente a las crisis venideras y para que tenga una única y potente voz en un mundo crecientemente hostil. La pandemia ha dejado muchas carencias nacionales y de todos en conjunto al descubierto. La transformación pasa por un irremediable reverdecimiento de la política y la economía, que deben avanzar también en el proceso de digitalización²⁴.

Muchos siguen preguntándose el porqué del cambio de Merkel. Quizá las razones sean tan obvias como que Europa se desmoronaría si no hay ayuda o simplemente porque ahora puede hacerlo sin miedo a perder el poder. No es la primera vez que sorprende con sus decisiones. El accidente de Fukushima le hizo cambiar de idea sobre el cierre de las centrales nucleares y dijo sí al mismo y no cerró las puertas a los refugiados en 2015 cuando probablemente se esperaba lo contrario. Ahora goza de la libertad de no

²⁴ CARBAJOSA, Ana y DE MIGUEL, Bernardo. «Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para Europa». *El País*. 1 de julio 2020. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-06-30/alemania-asume-el-timon-de-la-ue-en-pleno-desafio-existencial-para-europa.html>.

tener que estar pendiente de las encuestas para su reelección. Está ya de retirada y dispone de la libertad para hacer quizás lo que antes hubiese sido impensable. Y cuenta además con alguien de su confianza al frente de la UE, Ursula von der Leyen.

Y es su última oportunidad para resarcirse de sus fallos o carencias previas. En el punto álgido de la crisis del euro, la canciller Merkel rechazó un gran acto de solidaridad europea, ni presentó un plan ni tuvo una visión audaz. En la crisis de los refugiados, no pactó con sus socios su decisión. El patrón podría haberse repetido en esta ocasión, pero no ha ocurrido. Las anteriores crisis europeas causaron «amargos conflictos», «heridas», «malentendidos» y «juicios erróneos», admitió recientemente Merkel en una declaración del gobierno. Y eso no hay que subestimar. La presidencia es una oportunidad histórica y un riesgo enorme²⁵.

Merkel no es una líder que deje pasar un tren. La «potencia reticente» que es Alemania está ahora condenada a liderar en esta crisis y no puede ponerse de perfil y la canciller podría pasar definitivamente a la historia por la puerta grande. No solo se trata de mostrar mayor generosidad que en el pasado impulsando el fondo de recuperación y reconstrucción sino también de impulsar una mayor integración europea. Ya ha dado un primer y gran paso para salvar su legado europeo. La presión es grande, pero lo es también su gran oportunidad de responder a su reputación de gran gestora de crisis. «Cada generación tiene la tarea de reformar Europa», dijo Merkel, «esto no es una carga histórica, sino un regalo democrático».

Merkel ha ejercido el liderazgo sin haberse dejado deslumbrar por el poder y defendiendo una intimidad que ha impedido desentrañar el pensamiento de esta política que tiene una capacidad de análisis y de escucha y un aguante físico y psicológico increíbles. Su formación científica y sus artes divulgadoras han embelesado a muchos durante esta pandemia. El sociólogo Armin Nassehi la describe así: «El pragmatismo y la falta de emociones de Merkel son un desafío para muchos. Hay que apreciar a la canciller por tener un estilo de liderazgo moderador menos dirigente que otros estilos de liderazgo, pero muy persistente. Tal vez se hubieran deseado más explicaciones y frases programáticas más a menudo, pero tal vez es la única manera en que funciona el estilo moderador».

²⁵ MÜLLER, Henrik. «Merkels letzte Chance». *Der Spiegel*. 28/6/2020. Disponible en <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-ratspraesidentschaft-merkels-letzte-chance-a-0a1cc4f1-7dbe-4877-93a0-2f943d82952f>.

Sus partidarios atribuyen a la canciller la salvación del euro y de la unidad de Europa y la defensa de valores fundamentales. Sus críticos la acusan de haber acentuado la división y la desconfianza durante la crisis económica y la migratoria y haber contribuido al aumento de la extrema derecha. Su liderazgo quedará irremediamente ligado a una era en la que Europa ha superado crisis existenciales, ha sufrido la mayor recesión, el *brexit*, el ascenso de los populismos de todo signo y ahora una pandemia.

No son pocos, y no les falta razón, los que consideran que ha sido una suerte que la presidencia de turno de la Unión Europea corresponda justo ahora a Alemania porque el prestigio y la capacidad de liderazgo de Angela Merkel ofrecen la oportunidad de consolidar el proyecto europeo. Su pragmatismo, racionalidad, moderación junto a la firmeza de sus convicciones, humanismo y una cierta dosis de emoción pueden ser determinantes en este momento crucial en la historia de la UE.

Conclusiones

La mediación alemana siempre es crucial en la UE porque la regla histórica es que sin Alemania difícilmente se puede hacer algo en la UE. Se le pide además que tome la iniciativa y como su miembro más grande y próspero se espera mucho durante su presidencia en relación con las cuestiones más delicadas y problemáticas. Las presidencias alemanas siempre se consideran una oportunidad para la UE en su conjunto²⁶.

Merkel se ha fijado el objetivo de cerrar la negociación sobre el fondo de recuperación y el presupuesto de la UE antes de finales de este mes. Tendrá que lidiar con los socios más remisos al acuerdo por diferentes intereses. Y todo puede complicarse. Berlín quiere evitar que el regateo se prolongue y esto le impida centrarse en los otros objetivos de la presidencia.

Es una prueba de fuego para el liderazgo alemán y el de la propia canciller. Las expectativas de sus socios son altas e incluso contradictorias, lo que las hace difíciles de conciliar. Los países del sur se alegran de su apoyo, pero los «cuatro frugales» temen haber perdido un poderoso aliado. Los Estados del norte están incluso irritados por el cambio de actitud de Alemania, pero de momento no han buscado una

²⁶ Disponible en <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-06/eu-ratspraesidentschaft-deutschland-merkel-europaeische-union-chancen/seite-2>.

confrontación abierta. En el sur, el giro alemán ha cambiado las percepciones y suscitado grandes esperanzas.

Los países de Europa Central y Oriental comparten muchos intereses estratégicos con su vecino alemán y confían en él, a pesar de las disputas sobre los principios del Estado de derecho. Muchos países pequeños aprecian el enfoque integrador de Berlín. Pero Merkel también es consciente de que, si las negociaciones fracasan, la UE se enfrentaría a una profunda crisis que podría poner en peligro el proyecto europeo a largo plazo. Alemania ha aprendido las lecciones del pasado y no quiere desairar a sus socios con amenazas y posiciones inflexibles. El tándem francoalemán vuelve a funcionar, pero ha de tener cuidado en no herir susceptibilidades de los demás socios si se quiere conseguir el consenso²⁷. Hay muchas posibilidades de éxito y de sacar el acuerdo adelante pero no será fácil y tendrá que haber cesiones de unos y otros.

Alemania y Merkel han entendido que sin solidaridad la idea de Europa no tiene sentido y han entendido la necesidad de inyectar recursos a las economías más afectadas por los efectos de la pandemia. Si estos no salen pronto de la crisis, el mercado interior se resentirá, la crisis será mayor y la construcción europea podría venirse abajo. Pero los países del sur han de ser también conscientes de la oportunidad que supone este fondo de recuperación y el apoyo alemán y deben aprovecharlos para modernizar sus economías y hacerlas más eficientes y sostenibles.

El virus aún no está derrotado y nadie sabe qué desafíos le esperan a Alemania y al resto del mundo. Pero, sin duda, para Angela Merkel, la política científica o la científica política, siempre habrá un antes y un después de la pandemia por su forma de gestionar la crisis en casa y en la Unión y lo que puede suponer para su legado.

*Pilar Requena**

Periodista, profesora de Relaciones Internacionales

²⁷ Disponible en <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft>.