



¿AUSENCIA DE VISIÓN?
PERSPECTIVAS DE UNA
POLÍTICA EUROPEA
PARA ALEMANIA

BARBARA LIPPERT

Directora de investigación, German Institute for International and Security Affairs (SWP)



Hubo un tiempo en que era fácil encontrar una categoría o sección especial sobre *leitbilder* en muchos libros de consulta alemanes y en las páginas de introducción a la integración europea. Conceptos como *leitbilder* o *leitidee* [“principio rector”, “idea fundamental”] pertenecen a una línea tradicional del pensamiento político en Alemania sobre el papel de la visión del mundo y de las ideas generales que configuran la sociedad y la política¹. Esta línea asume que la política está determinada por los intereses concretos de unos actores, y que estos intereses están influidos o incluso guiados por unas ideas generales. Esto significa —en el contexto de la política europea de Alemania— que los actores políticos se guían por una idea o visión acerca de cómo debería organizarse constitucionalmente la Unión Europea y cuál debería ser su propósito. Este fue el caso en los años de formación tanto de la República Federal de Alemania como de las Comunidades Europeas, cuando la *leitbild* de un estado federal europeo o de unos Estados Unidos de Europa era más prominente. Sin embargo, desde la República de Bonn a la de Berlín estas ideas han perdido su ímpetu y también sus partidarios más fervientes en la mayor parte de partidos políticos. De un modo similar, la idea rectora del Tratado de Maastricht de 1992 acerca de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” fue rechazada no solo por el Reino Unido, que desde entonces ha abandonado la UE, sino que en gran parte ha desaparecido de las declaraciones políticas y de la agenda de los medios en Alemania. Durante la última fase del gobierno del canciller Helmut Kohl (1982-1998), ya era perceptible que la política europea de Alemania se estaba volviendo más británica, es decir, se estaba actuando más sobre la base de calcular el mero beneficio económico y menos con la voluntad de invertir en proyectos y modos de gobernanza supranacionales. En la política europea, los últimos quince años de la cancillera Angela Merkel —en el poder desde el 2005— han sido pragmáticos y ausentes de visión, además de faltos de ideas². Más allá de la gestión de las crisis, es sobre todo el “método de la Unión” consistente

1. En la tradición de Max Weber, véase Rainer Lepsius, 1997. Especialmente sobre la *leitbilder* europea sigo a Große Hüttmann, 2016 y Schneider, 1977.

2. “Aus Berlin kommen keine Ideen mehr”, entrevista con Pascal Canfin, *Der Spiegel*, 7 de febrero del 2020.



en fortalecer el papel de los estados miembros en la toma de decisiones lo que se asocia con su agenda política europea³. En muchos aspectos Merkel siguió los pasos del canciller Gerhard Schröder (1998–2005), que adoptó una actitud utilitaria –algunos dirían realista– respecto a la UE: dejó en manos de su ministro de Asuntos Exteriores Joschka Fischer el pensar de un modo más fundamental en la forma de avanzar desde una unión de estados a una federación europea⁴. Ahora que nos acercamos al final de la era Merkel, ¿hay a la vista una nueva *leitbild* o visión para la UE y para Europa en la política alemana?, y ¿hasta qué punto es importante o problemático que la haya o que no la haya?

Leitbilder: dimensiones y propósito

En la política europea, las *leitbilder* se definen como “objetivos fundamentales en una perspectiva a largo plazo”⁵ o como una visión estratégica para la UE. Tres son las dimensiones pertinentes aquí: en primer lugar las *leitbilder* son normativas y establecen objetivos que son considerados deseables. Establecen un ideal a través del cual también el presente es percibido, interpretado y criticado. En segundo lugar, las *leitbilder* se dirigen así hacia el futuro, lo que las distingue, por ejemplo, de los relatos. Y, en tercer lugar, las *leitbilder* están relacionadas con la acción y por consiguiente con la práctica política. Las ideas-guía sobre la política europea reducen el complejo proceso de integración de una forma comprensible. Por su naturaleza, las *leitbilder* son a menudo generales y ambiguas y pueden cambiar con el tiempo. Para los actores políticos también tienen una función comunicativa doble, en primer lugar entre compañeros políticos de ideas afines, y en

segundo lugar en su interacción con los ciudadanos. Las *leitbilder* son útiles para legitimar las decisiones actuales y las demandas a los ciudadanos porque son transmisoras de materia política. Las *leitbilder* también favorecen que las acciones y preferencias de un gobierno sean más predecibles respecto a otros socios dentro y fuera de la Unión Europea. A veces, incluso se han convertido en normas y reglas, reflejándose por ejemplo en las instituciones o en los procedimientos de toma de decisiones. Pueden de este modo crear confianza; por el contrario, las desviaciones de ellas pueden producir irritación e incertidumbre.

Leitbilder sobre la política europea: pasado y presente

Como consecuencia de las dos guerras mundiales, la integración europea y el multilateralismo han determinado la estrategia de la política exterior europea de Alemania desde 1949. Esto se ha resumido a menudo con el imperativo “nunca solos”. Hasta el Tratado de Maastricht, el federalismo y el ordoliberalismo eran considerados como los principios rectores de la política europea alemana y su *leitbild*⁶. Adquirieron cierta fuerza por el hecho de estar firmemente y ante todo arraigados a nivel nacional: en el sistema federal de la República Federal de Alemania (RFA), constitucionalmente consagrados en la Ley Fundamental y en la economía social de mercado, que estaba estrechamente asociada con el denominado milagro económico de la década de 1950, junto con un estado fuerte y un sistema de bienestar integral. Del espíritu del federalismo y del principio de subsidiariedad deriva la noción positiva de que la soberanía estatal es divisible. Por otra parte, hasta 1990, la RFA estuvo sometida a unas prerrogativas concretas de las cuatro potencias aliadas que le conferían un estatus “semisoberano”⁷. En la política europea alemana, esta disposición, que era ampliamente respaldada por la población y por las organizaciones de la sociedad civil, se reflejaba en una preferencia por los enfoques supranacionales (que en aquella época no equivalían a un punto de vista cosmopolita). También significaba que Alemania estaba dispuesta a comprometerse a avanzar hacia una transferencia gradual de competencias a nivel europeo y a promover activamente la profundización del proceso de integración. Aplicado al ámbito de la política exterior y de seguridad, que solo se convirtió en parte de la Comunidad Europea (CE) en la década de 1970 con el inicio de la Cooperación Política Europea (CPE), esto significaba que Alemania tenía una clara preferencia por los enfoques multilaterales basados en reglas, es decir, aquellos enfoques acordados por varios actores en grupos u organizaciones apropiados, que se centraban en buscar soluciones comunes a los problemas europeos e internacionales. Concretamente, la República Federal desarrolló un interés especial en configurar y codificar legalmente el marco constitucional de las Comunidades Europeas, sus instituciones, reglas y procedimientos de toma de decisiones. En la literatura académica, este enfoque es visto como un intento de crear las condiciones y de este modo

3. Discurso de Angela Merkel en Brujas el 2 de noviembre del año 2000. Disponible en: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-der-eroeffnung-des-61-akademischen-jahres-des-europakollegs-bruegge-399506>.

4. Véase Fischer, 2000; Lippert, 2004.

5. Véase Böttger; Jopp, 2016.

6. Cf. Aquí y más abajo Große Hüttmann, *op. cit.*

7. Véase Katzenstein, 1997.



perseguir “objetivos de entorno” (más que “objetivos de posesión”), lo que ha sido particularmente evidente en las negociaciones sobre la revisión de los Tratados Europeos desde Maastricht a Lisboa (2009)⁸. Además, como Große Hüttmann ha señalado: “Pensar en las categorías de la ley y el imperio de la ley, del orden y la seguridad, siempre ha condicionado el discurso sobre la política europea en Alemania”⁹. Las *leitbilder* correspondientes no se han vuelto necesariamente obsoletas en el curso de la unificación alemana y en los sucesivos desplazamientos del poder en la UE y en el continente, como habría esperado un análisis de la escuela de pensamiento realista. Desde la primera década del siglo XXI, sin embargo, la política alemana se ha desviado hasta tal punto de su tradicional *leitbild* en varios campos políticos y también con respecto a determinados problemas constitucionales, que ha provocado irritación y críticas severas en varios países socios. En años recientes, las preferencias de la política europea de Alemania se han vuelto más impredecibles, por ejemplo zigzagueando entre la comunitarización, la acción unilateral y la intergubernamental en la gestión de la crisis del euro y en la política de los refugiados desde el 2015.

Los cambios en la política europea alemana son criticados desde la perspectiva del concepto de *hegemon* y se explican con el fin de la tendencia funcionalista a largo plazo en la integración europea: el relativo incremento del poder de Alemania después de 1989 y a lo largo de la policrisis fue visto como un problema para la UE, en la medida en que Berlín no puede vivir con arreglo al papel de un *hegemon* benévolo, ya sea debido a una falta de recursos o de cualidades de liderazgo o porque ejerce

su dominio sin tener en cuenta a sus socios de la UE. La cambiante y ambivalente política europea de Alemania se atribuye a una constelación post-funcionalista, muy en la línea de una tendencia general en la UE. Esto significa que el consenso permisivo de la población, es decir, la aceptación de la gradual profundización de la integración, está disminuyendo, mientras que las reservas concretas y también la oposición general a la UE están aumentando. Por eso, la política vacilante y unilateral de Alemania en la crisis del euro se atribuye al contexto político doméstico: la opinión pública alemana, consideraciones políticas partidistas y el papel del Tribunal Federal Constitucional, por ejemplo, estrecharon el margen de maniobra de la política europea alemana. Por este motivo, Alemania, un país central en la UE y con conexiones e intereses en todas direcciones y en todos los ámbitos políticos, ha actuado tradicionalmente como mediador y forjador de consensos, y con la voluntad de apuntalar financieramente los compromisos políticos. En la crisis financiera y de la deuda este rol no ha sido muy evidente, por lo menos desde el punto de vista de los estados miembros meridionales, como Italia y España, pero tampoco para los analistas y los medios de comunicación internacionales. A su modo de ver, Alemania se ha atenido completamente a sus principios ordoliberales: estabilidad de los precios, conservadurismo fiscal y orientación hacia la exportación y la competitividad internacional. Así pues, la percepción es que Alemania se está encaminando en una dirección en la que el compromiso fundamental con la integración europea como “objetivo independiente” es cada vez menor¹⁰.

8. Véase Bulmer, 2000. Sobre el poder formador del ordoliberalismo, véase un punto de vista diferenciado en Nedergaard, 2020.

9. Véase Große Hüttmann, *op. cit.*, p. 43.

10. Véase Bulmer, 2014, p. 1245 y 1249. Véase también los corresponsales en Bruselas Gammelin; Löw, 2014.



La ley y el imperio de la ley, el orden y la seguridad así como el principio de subsidiariedad tendrán que ser integrados en la nueva *leitbild* porque están profundamente arraigadas en la cultura política alemana

La política europea de Alemania, en la penumbra

Este diagnóstico se reduce al hecho de que la política europea alemana se ha desplazado hacia un pragmatismo basado en el interés propio, experimentando por ello efectivamente un cambio de *leitbild*. Europa como proyecto político —es decir, el proyecto consistente en promover el sistema político (multinivel) supranacional y transnacional, reconociendo al mismo tiempo la existencia de tensiones entre legitimidad y efectividad— habría quedado atrás para Alemania y se estaría formando una nueva *leitbild* más reducida en torno a un núcleo ordoliberal y posiblemente geoeconómico¹¹. Desde allí se producen derivaciones políticas europeas esenciales en casos concretos, como el denominado “freno a la deuda” acordado fuera de los tratados de la UE, o el intenso bilateralismo alemán con China. El rechazo instantáneo a establecer un acuerdo para la introducción de “eurobonos disfrazados de coronabonos” para luchar contra la crisis económica derivada de la pandemia de la covid-19 confirma las creencias ordoliberales que están en el núcleo de la política dominante en Alemania. Sin embargo, la postura de Alemania respecto a las sanciones a Rusia o a Irán, por ejemplo, no encaja fácilmente en este paradigma geoeconómico ordoliberal, y proyecta ciertas dudas sobre esta interpretación. Será incluso más difícil calcular cómo se comportará Alemania respecto a las áreas políticas que no son fundamentalmente inducidas por motivos económicos, como la política de asilos y refugiados. Alemania respaldó el rechazo y la política asertiva del gobierno griego en sus fronteras con Turquía cuando tuvo que hacer frente a la entrada masiva de refugiados desde Turquía en marzo del 2020¹². Pero ¿qué decir de la repentina decisión de Berlín de controlar sus fronteras con Austria, Suiza, Francia, Luxemburgo y Dinamarca, que ponía en riesgo el funcionamiento del mercado interno?¹³, ¿o de la prohibición de exportar equipo médico a otros estados miembros?¹⁴. Aparentemente, la conducta de Alemania es irritante para sus socios de la UE, y pone de manifiesto una ambivalencia significativa respecto a las cuestiones políticas y constitucionales. El Partido Verde, por ejemplo, lo reconoció y propuso un debate amplio sobre modelos como el de unos “Estados Unidos de Europa, un *Bundsstaat* federal o una República Europea”¹⁵. Esto demuestra que en el discurso alemán sobre Europa, las categorías de derecho constitucional público y estatal siguen siendo cuestiones fundamentales. Sin una *leitbild* (nueva o vieja) consolidada,

la política europea alemana seguirá envuelta en penumbras y resultará sospechosa a sus socios de la UE. Durante los años de la policrisis, la política europea alemana fue constantemente criticada, a veces más, a veces menos. La larga lista de carencias tiene más o menos esta forma: demasiado pasiva o meramente reactiva, carente de ambición y tecnocrática, optando en el mejor de los casos por un daño limitado, siempre en modo “salir del paso” sin la menor idea del futuro¹⁶. La incapacidad de Berlín para actuar en situaciones críticas, su actitud respecto a las iniciativas políticas europeas y a las reclamaciones del presidente francés Emmanuel Macron, también pueden atribuirse a una falta de perspectivas fundamentales en política europea. Con la excepción del partido anti-UE Alternativa por Alemania (AfD) y parcialmente del partido La Izquierda, los principales partidos alemanes no abogan por una ruptura o un cambio fundamental de curso en materia de política europea. Pero una política que se limite a defender el *statu quo* de la integración es cuestionable e insuficiente, al menos a la luz de las tradicionales *leitbilder* de Alemania, tanto en términos prácticos como normativos¹⁷. Para sacar a la política europea alemana de esta zona de penumbra, políticos y académicos tendrían que abordar las tensiones y los objetivos contrapuestos, como los que se dan entre la autonomía y la autovinculación, cooperación intergubernamental y toma de decisiones supranacional, entre la Europa nuclear y la UE27+, entre dismantelar o diluir la integración y profundizarla, entre centralización y descentralización, entre politización/democracia y despolitización/tecnocracia, entre desnacionalización y superestado europeo. Para explicar su postura política, la referencia a las *leitbilder* podría ser útil.

Una UE unida: ¿la nueva *leitbild*?

Un estado miembro tan relevante para la existencia de la UE como Alemania tiene que ejercer una política europea que vaya más allá de sus propios intereses concretos y crear bienes públicos para la comunidad en su conjunto¹⁸. En este sentido, el Gobierno Federal tendrá que estar a la altura de su constante afirmación de que mantener unida a la UE y de que la cohesión de la UE es el objetivo fundamental y general de la política europea¹⁹. Si esto tiene que servir como la nueva *leitbild* será necesario algo más que unos ejercicios de precalentamiento con los “eternos valores” de la integración europea²⁰. Eslóganes y sustitutos recientes como “la estabilidad de la Unión”²¹, la comunidad que protege y

11. Véase Kundnani, 2011.

12. Declaraciones de Steffen Seibert, portavoz del gobierno alemán sobre la situación en la frontera greco-turca, *Regierungspressekonferenz*, 9 de marzo del 2020. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungspressekonferenz-vom-9-maerz-2020-1729370>.

13. C.f. Ministerio Federal del Interior, “Building and Community: Temporary border checks at the land borders with Austria, Switzerland, France, Luxembourg and Denmark”, 15.03.2020. Disponible en: <https://www.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/03/grenzschliessung-corona.html>

14. Declaraciones de Rainer Breul, portavoz del Ministerio federal de Asuntos Exteriores, *Regierungspressekonferenz*, 9 de marzo del 2020. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/regierungspressekonferenz-vom-9-maerz-2020-1729370>.

15. Véase Bündnis, 90/Die Grünen European Election Programme 2019: “Europas Versprechen erneuern”, p. 86.

16. Por ejemplo, Josef Janning, *Berlin's untenable foreign-policy strategic vacuum*, Nota del ECFR desde Berlín, 4 de octubre del 2018; Marcel Fratzscher, “Erst Brexit, dann Dexit?”, *Süddeutsche Zeitung*, 22 de abril del 2019.

17. Véase la clamorosa protesta de Josef Janning: *Paradigm lost: A post-Merkel Germany in a post-Kohl Europe*. Nota del ECFR desde Berlín, 27 de noviembre del 2019. Y esto totalmente aparte del hecho de que el abismo entre clamor y realidad también estuvo presente en tiempos de una *leitbild* consolidada.

18. Véase Becker; Lippert, 2017.

19. En el tratado de la coalición: “Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19 Legislaturperiode”. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8c23590d4cb2892b31e987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> y el discurso de Angela Merkel, “Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel”, 22 de febrero del 2018. Disponible en: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-782454>.

20. Véase Adorno, 1967, p.9.

proporciona beneficios²² (la comunidad de seguridad amalgamada/pluralista en el sentido de Karl W. Deutsch) y por último, pero no menos importante, la “autoafirmación de Europa” o la “soberanía europea”²³ tendrán que ser puestos a prueba a la luz de la nueva *leitbild* de cohesión y relacionados entre sí de una forma coherente y significativa. Las categorías tradicionales del discurso de la política europea alemana ya mencionadas –la ley y el imperio de la ley, el orden y la seguridad– así como el principio de subsidiariedad tendrán que ser integrados en la nueva *leitbild* porque están profundamente arraigadas en la cultura política alemana de la postguerra. El contexto político para el inicio de la *leitbild* de una UE que se mantiene unida no es tan malo: en primer lugar, la política doméstica en Alemania no está tan limitada por un disenso como pueden hacer pensar las hipótesis post-funcionalistas. Es verdad que el nivel de politización respecto a los temas de la UE en términos de relevancia, movilización de un público más amplio y polarización ha aumentado dentro de los partidos y entre los partidos y la sociedad en Alemania²⁴. Sin embargo, la opinión pública en Alemania muestra una adhesión bastante fuerte a la UE y en particular a su dimensión política²⁵. Antes del estallido de la pandemia del coronavirus era una pequeña minoría la que esperaba que la cohesión de la UE se debilitase aún más y que los estados miembros diesen preferencia a sus propias políticas nacionales. Pero esto no era lo que los alemanes deseaban y querían que hiciese su gobierno²⁶. En marzo del 2020, una clara mayoría de alemanes optó por una cooperación aún más estrecha en el interior de la UE a consecuencia de la pandemia del coronavirus²⁷. Esta actitud general positiva respecto a la UE como marco de toma de decisiones políticas para resolver problemas transnacionales la confirman un análisis y un sondeo recientes realizados por la Fundación Heinrich Böll²⁸. Ello demuestra que los ciudadanos quieren que Alemania adopte un papel más cooperativo que dominante y más activo que pasivo dentro de la UE. En este contexto, la política alemana tiene un cierto margen de maniobra para invertir en el papel de mantenedor de la cohesión de la UE. Sin embargo, es posible que la opinión pública cambie durante el período de la inminente recesión que traerá consigo el mundo post-coronavirus, pero no necesariamente.

En segundo lugar, hay una clara demanda de una mejor gestión –en paralelo con una legitimidad suficiente– a nivel de la UE, como se ha puesto de manifiesto durante la década de la policrisis y más recientemente con la pandemia del coronavirus. En la UE, la cohesión es el resultado de la acción conjunta, basada en unas competencias y unas leyes concretas y en su implementación obligatoria, también por medio de instituciones supranacionales. Lo que se necesita es cooperación en un espíritu de lealtad y solidaridad y a la espera de reciprocidad²⁹. Traducir la *leitbild* de la UE que la mantiene unida, en una acción práctica, significa que Alemania debe buscar activamente una manera de reconstruir la confianza perdida durante los años de la policrisis, que una y no que divida. La primera respuesta de Berlín a la renovada petición de la mutualización de la deuda mediante la emisión de euro/*coronabonos* fue casi un desastre en términos de comunicación política. Provocó una serie de cartas abiertas, entrevistas y panfletos que pedían a Alemania que, en nombre de la solidaridad, cambiase de rumbo y aceptase la introducción de los euro/*coronabonos*³⁰. Los *coronabonos* se han convertido mientras en el supersímbolo de la solidaridad en la UE. Sus partidarios más expresivos –Italia, Francia, España y otros estados miembros, principalmente del sur– han aprovechado la ocasión para poner de nuevo sus antiguos argumentos encima de la mesa, mientras que Alemania quiere evitar un choque frontal pero manteniéndose fiel a sus ideas y a sus intereses económicos. Desdramatizar el conflicto fue la intención de un informe de posición de los ministros alemanes de Finanzas y Asuntos Exteriores³¹. Igualmente, la carta abierta de los presidentes del parlamento alemán y del francés subraya la necesidad de encontrar un enfoque conjunto³². Dada la campaña negativa contra Alemania, por ejemplo desde Italia, era importante que el gobierno demostrase que respalda completamente los elementos clave del compromiso de los ministros de Finanzas de la eurozona con las medidas de rescate acordadas antes de Pascua³³. Concretamente, las líneas de crédito revisadas para la pandemia del ESM (Mecanismo de Estabilidad Europeo) sin una condicionalidad real, la extensión de la capacidad de préstamo del BEI (Banco Europeo de

21. Angela Merkel, “Europa muss Stabilitätsunion werden”. *Regierungserklärung* 26.10.2011. Disponible en: <https://m.bundeskanzlerin.de/bkinm-de/merkel-europa-muss-stabilitaetsunion-werden-470634>.
22. Jean-Claude Juncker, “Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa-einem Europa das schützt, stärkt und verteidigt”, 14.09.2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_3043; y Klaus Hänsch, expresidente del Parlamento Europeo, 135 Bergedorfer Gesprächskreis (nr. 122), *Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik*, Berlín: Körber-Stiftung, 2006, p. 70.
23. Véase Lippert; Perthes, 2020 y Bendiek; Lippert, 2020.
24. C.f. IFD Allensbach: “Ein neuer Aufbruch für Europa? Die europäische Einigung soll neuen Schwung erhalten,” *Faz*, 23.2.2018; IFD Allensbach: “Der deprimierte Nachbar,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. abr. 2017. Véase también Böttger; Jopp, 2017; Grande; Hutter, 2017; Rauch, 2015.
25. Véase Klaus Geiger: “Die einigen Staaten von Europa”, *Die Welt*, 3 abr. 2020; IFD Allensbach: “Ein neuer Aufbruch für Europa? Die europäische Einigung soll neuen Schwung erhalten”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.2.2018. Eurobarometer Interactive: Attachment to European Union in Germany, Line chart from 01/2002 to 06/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/26/groupKy/314/savFile/180>
26. IFD Allensbach: “Der deprimierte Nachbar”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 abr. 2017. El 51% de los alemanes encuestados esperaban que la cohesión de la UE disminuyese, y el 52% que los estados miembros diesen preferencia a su propia política nacional.
27. Véase Klaus Geiger, “Die einigen Staaten von Europa”, *Die Welt*, 03. abr. 2020. Un 60% a favor de una cooperación más estrecha vs. un 23% a favor de centrarse en los enfoques nacionales como reacción a la gestión de la pandemia.
28. Véase Hillje; Pütz, 2020.
29. Véase Nettesheim, 2020.
30. Cf. por ejemplo Thierry Breton, Paolo Gentiloni: “Wir brauchen eine vierte europäische Säule”, *Faz* 6. abr. 2020; Carlo Calenda et al: “Dear German friends”, declaración de los alcaldes italianos; *FAZ* 1. abr. 2020; Pedro Sánchez, “Europa muss eine Kriegswirtschaft auf die Beine stellen,” *Faz.net* 4 abr. 2020. Disponible en: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/pedro-sanchez-fordert-eine-europaische-kriegswirtschaft-16712233.html?premium>.
31. “Una respuesta a la crisis del coronavirus en Europa basada en la solidaridad”. Carta abierta de Heiko Maas y Olaf Scholz, publicada el 6 de abril del 2020 en diferentes lenguas en *Les Echos* (Francia), *La Stampa* (Italia), *El País* (España), *Público* (Portugal) y *Tá Nea* (Grecia). Para una versión en inglés, véase *Auswärtiges Amt*. Disponible en: <https://www.auswaertigesamt.de/en/newsroom/news/maas-scholz-corona/2330904>
32. “Mehr Solidarität und Integration”, *FAZ* 6. abr. 2020. Carta abierta de Wolfgang Schäuble y Richard Ferrand.
33. El ministro alemán de Finanzas Scholz elogió el resultado como “un gran día para la solidaridad y las fortalezas europeas”, cf. “Eurozone countries strike emergency deal on coronavirus rescue”, *Financial Times*, 10 de abril del 2020. Cf. Eurogroup, “Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic”, 9. abr. 2020.

Inversiones) y el programa para cubrir los costes de los planes nacionales de reducción temporal de la jornada laboral con el fin que haya una rápida transferencia de dinero que permita flexibilizar los presupuestos nacionales.

Siguiendo la *leitbild* de la cohesión, Alemania podría avanzar en los aspectos descuidados o subestimados del pensamiento ordoliberal, es decir, un estado fuerte y activo que trabaje por el bien público europeo. Esto no significa necesariamente someterse a los euro/coronabonos una vez definidos en una fase posterior el tamaño del fondo de amortización y las fuentes de financiación. Alemania preferirá muy probablemente “otros instrumentos innovadores”, pero con un enfoque libre de prejuicios vinculado, por ejemplo, al Marco Financiero 2021–2027. Según parece, Berlín tanteó el terreno para una zona de acuerdo común sobre la cuestión de los bonos en algún lugar a medio camino entre Merkel y Sánchez³⁴. Por otra parte, la idea básica de compartir la carga económica y financiera puede combinarse con la idea de la reconstrucción y la recuperación económica. Para hacernos una idea de los retos que el mundo que vendrá después del coronavirus planteará a las sociedades y a los estados europeos, la canciller Merkel no es la única que se ha referido a la Segunda Guerra Mundial y a cómo las privaciones de la posguerra se superaron gracias al esfuerzo de todos³⁵. Aunque en su discurso televisado a la opinión pública alemana no hizo ni una sola mención a la Unión Europea, el ímpetu del mismo encaja muy bien en la *leitbild* de la cohesión. En conjunto, Alemania espera que una mayor integración fiscal sea inevitable en una UE que se mantenga unida, pero está dispuesta a perfilar las reglas y a mantener intacta la arquitectura del EMI (Instituto Monetario Europeo).

En tercer lugar, para mantener la cohesión de la UE, el socio natural para la cooperación es la Comisión Europea. Es útil que la presidenta von der Leyen conozca íntimamente la política alemana y que ella misma sea la personificación de la vieja escuela pro-integracionismo *Made in Germany*. El Brexit y aún más la crisis del coronavirus han espoleado la dinámica de reconstruir coaliciones de interés dentro de la UE, debido a cambios en el equilibrio de poder. Igual que Bismarck y otros cancilleres, Merkel quiere evitar el ascenso de coaliciones poderosas en contra de Berlín. El debate sobre el liderazgo alemán fue un síntoma de que Alemania no conseguía hacer que otros socios compartiesen las preferencias políticas alemanas —sobre la reforma de la Unión Económica y Monetaria/unión bancaria— y la condujo al aislamiento —el *North Stream II*, el gasoducto ruso-alemán del mar Báltico, es un buen ejemplo de ello. Así, a Alemania le ha resultado cada vez más difícil equilibrar y mitigar los intereses y las divisiones entre el Norte y el Sur (en cuestiones económicas) y entre el Este y el Oeste (en cuestiones políticas y normativas). Para mantener unida a la UE, Alemania tiene que reforzar su poder discursivo de modo que pueda construir relaciones de confianza con los estados miembros que no se basen solamente en su poder económico y fiscal. La falta de una idea hegemónica —ni ordoliberalismo ni poder civil³⁶ debilitó la posición y la influencia de Alemania en la UE en el período de Merkel.



34. Véase Hans-Christian Rößler, “Enttäuscht von Europa” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. abr. 2020.

35. Cf. Angela Merkel: “[...] Desde la reunificación alemana no, desde la Segunda Guerra Mundial, no ha habido un reto tan grande para nuestro país que dependa tanto de nuestra solidaridad conjunta. [...] Esta es una tarea histórica y solo podemos completarla juntos”. Discurso televisado sobre la epidemia del coronavirus, 18 mar. 2020.

36. Cf. Bulmer/Paterson, *op.cit.*, p. 234.

Muy probablemente, la pandemia afectará a todas las áreas políticas y también a todas las cuestiones relativas a la gobernanza –desde el nivel local al nivel UE, de modo que la adaptación, las reformas sistemáticas –en el sentido de una mayor o menor integración, se debatirá en toda la UE. Es demasiado pronto para decir qué nuevas fracturas o conflictos surgirán de la actual crisis del coronavirus. De momento vemos ya un *déjà vu* de constataciones de intereses –los nueve que piden *coronabonos* vs. Alemania y Holanda³⁷– pero también se esperan cambios y desplazamientos –por ejemplo, sobre el tamaño y la estructura del MFP (Marco Financiero Plurianual). ¿Abrirá esta fluidez nuevos caminos que tiendan puentes entre diversos intereses y hagan más fácil acordar políticas? ¿Podrá Alemania capitalizar la situación y reforzar el motor franco-alemán?

En la UE post-coronavirus, Alemania tiene un vivo interés en adoptar un enfoque integral que abarque cuestiones de gobernanza –voto cualificado mayoritario, también en política exterior y de seguridad común, imperio de la ley y papel del Tribunal de Justicia de la UE, tamaño y estructura del MFP, y establecimiento de la agenda política sobre, por ejemplo, regímenes comerciales, pactos *verdes* y una UE autoasertiva que no sea un simple peón en el tablero de la rivalidad sino-estadounidense, sino que respalde la gobernanza multilateral y sus instituciones³⁸. La canciller Merkel considera a la UE como el principal ejemplo de multilateralismo y como el “seguro de vida de Alemania”, aunque básicamente en un contexto geoeconómico³⁹. Alemania haría bien en buscar una cooperación estrecha y productiva con la Comisión, con más razón por cuanto el papel de Alemania en el Consejo de Europa se verá al menos temporalmente disminuido bajo cualquier canciller que suceda a Merkel. A primera vista, la *leitbild* de la cohesión es débil respecto al “futuro” o a una visión positiva. Parece simpatizar con el *statu quo* y “salir del paso”. No se trata solo de una cuestión de comunicación política, sino también de la capacidad de identificar proyectos clave que demuestren en qué la unión es buena y mejor, en qué consiste el valor añadido europeo y cómo reforzarlo. La presidencia alemana del Consejo durante el segundo semestre del 2020 será definida por la crisis del coronavirus y por sentar las bases de la UE post-coronavirus y de la política mundial. Una UE que se mantenga unida y sepa por qué sería una *leitbild* para una política alemana de la Unión más allá de su presidencia en el Consejo.

Para mantener unida a la UE Alemania tiene que reforzar su poder discursivo, de modo que pueda construir relaciones de confianza con los estados miembros que no se basen solamente en su poder económico y fiscal

37. Sarantis Michapoulos: “Nueve estados miembros piden eurobonos para hacer frente a la crisis del coronavirus”. *Euractiv*, 25 mar. 2020. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/nine-member-states-ask-for-eurobonds-to-face-coronavirus-crisis/>

38. Véase Bendiek; Lippert, 2020.

39. Cf. la afirmación de Merkel en una entrevista con el FT, Lionel Barber/Guy Chazan: “Merkel doubles down on Europe”, *Financial Times*, 16. ene. 2020. Para la entrevista completa, cf. “Die Bundeskanzlerin: Interview der Bundeskanzlerin mit der *Financial Times*” (en alemán), 16. ene. 2020. Disponible en: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles./interview-merkel-ft-1712722>

- Adorno, Theodor W. "Ohne Leitbild". *Ohne Leitbild, Parva Aesthetica*. Frankfurt/M, 1967, p. 7-19.
- Arzheimer, Kai. "The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany?". *West European Politics*, vol. 38, n.º 3 (2015), p. 535-556.
- Baluch, Alim. "The Dynamic of Euroscepticism in Germany", en: Leruth, Benjamin; Startin, Nicholas; Usherwood, Simon (eds.). *The Routledge Handbook of Euroscepticism*. Londres: Routledge, 2017.
- Becker, Peter; Lippert, Barbara. "Deutschland in der EU. Ein Spielmacher mit dem Blick fürs Ganze". En: Perthes, Volker (eds.). *Kooperation in einer führungslosen Welt. Ausblick*, 2018. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017.
- Bendiek, Annegret; Lippert, Barbara. "Positioning the European Union within the Sino-American Rivalry", en: Lippert, Barbara; Perthes, Volker (eds.). "Strategic Rivalry between United States and China. Causes, Trajectories and Implications for Europe". SWP Research Paper 4, Berlín, 2020, p. 50-55.
- Böttger, Katrin; Jopp, Mathias. "Fundamentals of German European Policy". *German European Policy Series (GEPS)*, N.º 01/2017.
- Böttger, Katrin; Jopp, Mathias. "Grundlinien deutscher Europapolitik", en: Böttger, Karin; Jopp, Mathias (eds.). *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden: Nomos, 2016, p. 15. Traducción propia.
- Bulmer, Simon; Jeffery, Charlie; Peterson, William. *Germany's European Diplomacy. Shaping the regional milieu*. Manchester: Manchester University Press, 2000, p. 7.
- Bulmer, Simon. "Germany and the Eurozone Crisis. Between Hegemony and Domestic Politics". *West European Politics*, vol. 37, n.º 6 (2014), p. 1244-1263.
- Bulmer, Simon; Paterson, William E. *Germany and the European Union: Union's reluctant hegemon*. Londres: Macmillan, Red Globe Press, 2019, p. 234.
- Deutsch, Karl W. et al. *Political Community and the North Atlantic Area. International organisation in the light of historical experience*. Nueva York: Princeton University Press, 1957.
- Fischer, Joschka. Discurso en Berlín 12 de mayo del 2000: "Vom Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration". *Bulletin der Bundesregierung*, Vol. 29-1, 24 de mayo de 2000.
- Gammelín, Cerstin; Löw, Raimund. "'Jedem seine Scheiße': Wie Angela Merkels nationaler Egoismus die EU aufs Spiel setzt". *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n.º 5 (2014), p. 43-58.
- Grande, Edgar; Hutter, Swen. "Is the giant still asleep? The politicisation of Europe in the national electoral arena", en: Hunter, Swen; Grande, Edgar; Kriesi, Hanspeter (eds.). *Politicising Europe: Integration and Mass politics*. Cambridge, 2017.
- Große Hüttmann, Martin. "Leitbilder deutscher Europapolitik", en: Böttger, Karin; Jopp, Mathias (eds.). *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden: Nomos, 2016, p. 31-44.
- Hillje, Johannes; Pütz, Christine. *Selbstverständlich europäisch!? 2020 Der Auftrag für die EU-Ratspräsidentschaft*. Berlín: Heinrich-Böll-Stiftung, 2020.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary. "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus". *British Journal of Political Science*, vol 39, n.º 1 (2009), p. 1-23.
- Katzenstein, Peter J. "United Germany in an Integrating Europe", en: Katzenstein, Peter J. (eds.). *Tamed Power. Germany in Europe*. New York: Ithaca, 1997, p. 1-48.
- Kundnani, Hans. "Germany as a geo-economic power". *The Washington Quarterly*, vol. 34, n.º 3 (2011), p. 31-45.
- Lippert, Barbara. "European Politics of the Red-Green Government: Deepening and Widening Continued", en *Germany on the road to 'normalcy'. Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*. Nueva York: Werner Reuter, 2004, p. 235-252.
- Lippert, Barbara. *Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015 (Arbeitspapier der FG EU/Europa, 7/2015).
- Lippert, Barbara; Perthes, Volker (eds.). "Strategic Rivalry between United States and China. Causes, Trajectories and Implications for Europe". SWP Research Paper 4, Berlín, 2020.
- Nedergaard, Peter. "The ordoliberalism of the European Union", *Journal of European Integration*, vol. 42, n.º 2 (2020), p. 213-230.
- Nettesheim, Martin. "Konzeptionen und Dimensionen von Solidarität im Recht der Europäischen Union", en: Lippert, Barbara; Becker, Peter (eds.). *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer, 2020, p. 261-274 (en prensa).
- Rainer Lepsius, M. "Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien". *Leviathan, edición especial*, n.º 16 (1997), p. 57-69.
- Rauch, Christian. "Communicating supranational governance? The salience of EU affairs in the German Bundestag 1991-2001". *European Union Politics*, vol. 16, n.º 1 (2015), p. 116-138.
- Rauch, Christian; Zürn, Michael. "Die Politisierung der Europäischen Union als Chance nutzen". *Integration*, vol. 39, n.º 1 (2016), p. 3-14.
- Schneider, Heinrich. *Leitbilder der Europapolitik, 1. Der Weg zur Integration*. Bonn: Europa Union Verlag, 1977.
- Treaty on European Union. *Official Journal C 191, 29/07/1992, Article A.*