

El vacío que deja Merkel en la Unión Europea

En más de una ocasión, la impresionante habilidad de Merkel para influir, predisponer y persuadir a socios y oponentes de la UE enderezó el proyecto cuando bordeaba el abismo, pero no todo fue color de rosa

Por Ana Palacio

22 de agosto 2021, 8:11 PM



Merkel y Armin Laschet, candidato a sucederla en el cargo de canciller de Alemania. (JOHN MACDOUGALL/AFP)

El proyecto europeo siempre tuvo líneas de fractura, pero rara vez provocaron terremotos. Eso se debió en buena medida a Alemania, que ha demostrado habilidad para arbitrar disputas entre los Estados miembros de la Unión Europea, sobre todo durante los dieciséis años de mandato de la canciller Angela Merkel. Pero ahora que en setiembre deja el cargo, ¿qué sacudidas le aguardan a la UE?

Cuando la atención de Europa se centraba exclusivamente en consolidar el mercado común, las líneas de fractura eran ante todo económicas. Durante la crisis del euro, en el 2009, esas fisuras se

profundizaron y muchos países «frugales» del norte de la eurozona se vieron en oposición con sus presuntamente «pródigos» vecinos del sur.

Hubo que esperar la pandemia de covid-19 para que los países integrantes de la UE acordaran (principalmente gracias a Merkel) algo parecido a un mecanismo europeo de transferencias fiscales. Pero incluso el fondo conjunto de recuperación, Next Generation EU, es de alcance limitado. Y los planes nacionales de gasto dentro del programa no han estado exentos de controversia.



Además, las fisuras económicas de Europa corren a la par de crecientes divisorias políticas, que han acompañado el giro de la UE hacia una integración más amplia. Los desacuerdos de formulación existencial entre los Estados miembros son abundantes (un ejemplo notable es la cuestión migratoria), pero las divisiones más destacadas tienen que ver, en primer lugar, con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y, en segundo lugar, con la política exterior de la UE.

El artículo 2 establece los principios fundacionales de la UE: «Respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos». Sin embargo, su interpretación ha sido una considerable fuente de conflicto —que está lejos de superarse—, con Polonia y Hungría como centro de la controversia.

Desde su victoria aplastante en la elección parlamentaria del 2010, el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, ha lanzado un asalto al Estado de derecho, que implica un debilitamiento de las libertades civiles y una considerable ampliación de los poderes del ejecutivo. Y, en Polonia, el partido iliberal gobernante Ley y Justicia hizo lo propio tras su llegada al poder en el 2015, centrando sus ataques en el sistema judicial.

Por supuesto que esto no ha pasado inadvertido a la UE. En diciembre del 2017, la Comisión Europea llegó al extremo de invocar contra Polonia el artículo 7 del tratado, que prevé un mecanismo para la toma de medidas contra gobiernos de Estados miembros cuyas acciones atenten contra el Estado de derecho, los derechos humanos o los principios democráticos.

Fue la primera vez que se activó ese mecanismo. En setiembre del 2018, el Parlamento Europeo hizo lo mismo contra Hungría. Pero en ambos casos todavía no hay una decisión del Consejo de la UE, que afirma que «volverá sobre el asunto».

Mientras tanto, las transgresiones no se han detenido. En junio del 2019, el Tribunal Europeo de Justicia dictaminó la incompatibilidad con el derecho europeo de la polémica reforma iniciada por el gobierno

polaco en relación con la Corte Suprema de Polonia, por menoscabar el principio de «inamovilidad» de los jueces. La Comisión emplazó a Polonia a cumplir el fallo antes del 16 de agosto o enfrentar sanciones financieras.

Pero el historial de la Comisión en materia de cumplir esa clase de amenazas no es particularmente convincente. También había dicho que los ataques de Polonia y Hungría al Estado de derecho podían ser motivo para negarles el acceso a su cuota de los fondos de Next Generation EU: ya pospuso la Comisión en el caso de Hungría y se prevé que hará lo mismo con Polonia, pese a que ambos gobiernos han usado la crisis de la covid-19 como pretexto para consolidar su control del poder.

En vez de agitar las aguas antes de la elección alemana, parece que la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, ha cifrado sus esperanzas en que el partido Fidesz de Orbán y Ley y Justicia pierdan el gobierno en el próximo ciclo electoral. No obstante, es indudable que si Alemania quisiera se podrían tomar medidas reales para hacer valer el artículo 2. En la práctica, Alemania ha liderado la falta de una estrategia europea para poner coto a los gobiernos iliberales de Estados miembros iliberales.

Igual de decepcionante es el historial de la Unión en política exterior. Y una vez más su falta de rumbo es en buena medida responsabilidad de Alemania. La Unión ha tomado varias decisiones dudosas, de las negociaciones con Turquía al Acuerdo Integral sobre Inversiones con China, firmado el último día de la presidencia alemana del Consejo Europeo.

Sin embargo, hay un área donde Alemania ya no tiene la influencia acostumbrada: Rusia. Al respecto adoptó una postura clara, favorable a la normalización de relaciones. Un ejemplo emblemático es el reciente acuerdo de Merkel con el gobierno del presidente estadounidense, Joe Biden, para habilitar la finalización del gasoducto Nord Stream 2 entre Rusia y Alemania.

Merkel también había pedido (con apoyo del presidente francés, Emmanuel Macron) que la UE convoque una cumbre con el presidente ruso, Vladímir Putin. Pese a ello, el Consejo de la UE aprobó hace poco una declaración que sienta una postura firme ante Rusia.

La acalorada reunión de la que surgió esa declaración profundizó una línea de fractura fundamental de Europa, que ha dividido a los países en dos bloques casi idénticos a los de la Guerra Fría.

Semejante desplante a Alemania es muy inusual. Lo común ha sido que Alemania llevara la batuta y que sus socios europeos la siguieran. En más de una ocasión, la impresionante habilidad de Merkel para influir, predisponer y persuadir a socios y oponentes por igual de la UE enderezó el proyecto cuando

bordeaba el abismo. Puede que no haya cerrado las líneas de fractura, mas sin duda sabe cómo operar por encima de ellas.

Sin perjuicio de lo anterior, la disputa en torno a Rusia muestra que no se trata de un modelo sostenible. Ahora que Merkel deja el cargo, a la UE le aguarda un momento trascendente, sobre el cual solo los votantes alemanes tienen algún control. La UE está perdiendo a su mediadora número uno, y no está nada claro que la persona que la reemplace en la Cancillería alemana pueda o quiera asumir esa función.

La estrategia alemana de esperar hasta que circunstancias desesperadas habiliten medidas desesperadas ha mantenido intacta a la Unión. Pero también permitió a la UE eludir posicionamientos claros en cuestiones importantes, lo que a menudo redundó en beneficio de transgresores y autócratas. Sin importar quién reemplace a Merkel, los responsables de la UE —gobiernos e instituciones— tendrán que empezar a tomar decisiones difíciles, y la primera de ellas será qué hacer con los déspotas dentro y fuera de las fronteras de la Unión.

Ana Palacio fue ministra de Asuntos Exteriores de España y vicepresidenta sénior y consejera jurídica general del Grupo Banco Mundial; actualmente es profesora visitante en la Universidad de Georgetown.