

## Alemania, Europa y el auge de las nuevas potencias emergentes: los desafíos de un mundo multicéntrico

**Heinrich Kreft** | Ex ministro consejero de la Embajada de la República Federal de Alemania en España entre 2014 y 2016 y actualmente embajador alemán en Luxemburgo | @heinrich\_kreft 

### Tema

¿Qué retos ha de afrontar la UE en general y Alemania en particular ante el proceso de globalización que está cambiando el orden político y económico mundial?

### Resumen

En los últimos años la globalización está modificando de manera paulatina pero inexorable el *statu quo* geopolítico y económico imperante desde el final de la Segunda Guerra Mundial, desplazándose el centro de gravedad del Norte al Sur y de Occidente a Oriente. Los países emergentes difieren notablemente entre sí e incluso recelan unos de otros, si bien comparten cierto escepticismo hacia el pluralismo occidental y el capitalismo de mercado. En este contexto multicéntrico, la UE, liderada por Alemania, debe impulsar su dinamismo económico e integración política para adquirir el peso necesario que le permita influir en la configuración de un nuevo orden lo más liberal posible. Junto a la estabilización de la zona euro, una política europea exterior fuerte se presupone fundamental para integrar de manera constructiva a las nuevas potencias emergentes, y así no tener que renunciar a las mayores cotas de bienestar, seguridad y libertad alcanzadas en nuestra historia.

### Análisis

Vivimos una época de cambios acelerados. La globalización, que conlleva el ascenso de nuevas potencias y a su vez el declive relativo de EEUU, Europa y Japón, constituye el fenómeno más relevante de nuestro tiempo. El triunfo de Occidente sobre la Unión Soviética en la Guerra Fría, junto con el desarrollo tecnológico, ha acelerado enormemente la globalización, provocando un proceso de rapidísimos cambios.

El “momento unipolar” de la única superpotencia restante, EEUU, apenas duró unos 20 años hasta que el final del orden de posguerra y los contornos de un nuevo mundo multicéntrico se hicieron innegables. El arrollador auge económico y político de China lleva a unos a hablar ya de una nueva bipolaridad “G-2”, mientras que otros auguran un siglo asiático con China y la India (“Chindia”) a la cabeza.

El centro de gravedad de la economía y la política mundiales se desplaza sin duda del espacio noratlántico hacia Asia; del Oeste y el Norte hacia el Este y el Sur. Además de los dos países más poblados del mundo –China y la India–, más de la mitad de los

países emergentes de segundo orden (“próximos 11”) –Corea del Sur, Indonesia, Filipinas, Pakistán, Bangladesh y Vietnam– se encuentran en el continente asiático.

Pero con Sudáfrica, Egipto y Nigeria también ascienden como potencias emergentes los países más poblados de África y lo mismo ocurre con Brasil y México en América Latina, con Arabia Saudí, gracias a su riqueza petrolera, en Oriente Próximo y con Kazajistán en Asia Central. Todos estos países se han alzado como potencias regionales y por tanto forman parte del nuevo multicentrismo.

Pero la globalización también ha propiciado el auge de actores no gubernamentales. Éstos, sobre todo las empresas multinacionales y las organizaciones no gubernamentales, ejercen una influencia cada vez mayor en la agenda internacional, reduciendo al mismo tiempo el margen de actuación de los Estados y las organizaciones internacionales.

El grupo de los grandes países emergentes –Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica, también conocido como BRICS, alberga aproximadamente el 43% de la población mundial. Su aportación a la producción global ya ha alcanzado el 20% y sigue creciendo, pese a las dificultades que están pasando Brasil y Rusia. La dinámica económica de este grupo de Estados, especialmente de China y la India, se mantiene elevada desde hace años y ha arrastrado entretanto a los países de segundo orden, quienes se han ido convirtiendo asimismo en nuevos centros de la economía mundial. El aumento del poder económico va unido también, en la mayoría de los casos, al ascenso político.

Sin embargo, el desplazamiento de poder a nivel global no se produce de un modo brusco, sino más bien como un proceso que probablemente aún va a durar muchos años, pero que a la vez será imparabile.

A pesar de su relativa pérdida de poder, EEUU continuará siendo a largo plazo *primus inter pares*, es decir, la mayor de las grandes potencias. Pero no es en absoluto seguro que pueda conservar su posición actual en las próximas dos décadas.

A diferencia de lo sucedido en la época de apogeo de la *Pax Americana*, la influencia de EEUU en el mundo disminuye de manera continuada desde hace algunos años, un fenómeno para todos patente en la actual retirada de Afganistán y antes de Iraq, y en la no intervención en Siria.

Con ello, el período de la hegemonía de EEUU y del viejo orden mundial, marcado por las dos Guerras Mundiales, la crisis económica mundial y la Guerra Fría, llegan a su fin. El auge de China y las otras nuevas potencias emergentes simboliza el principio de un nuevo orden, cuyos rasgos van perfilándose, no obstante, sólo poco a poco. China podría convertirse para finales de esta década en la mayor economía del mundo e igualar de aquí a 2025 a EEUU también en gastos de defensa.

Hasta ahora el ascenso de las nuevas potencias emergentes no se ha producido en absoluto de forma homogénea y tampoco en el futuro sucederá de este modo. Los países emergentes no sólo se diferencian sustancialmente en cuanto a población y

recursos se refiere, sino también en su renta *per cápita*, su poder de mercado, su dinámica económica y su constitucionalidad interna.

### El modelo chino

Con China asciende en la jerarquía económica y política mundial un Estado no democrático y no liberal que podría convertirse, compitiendo con Occidente, en un modelo de ordenación política para otros Estados. China ha creado en los últimos 35 años un modelo de desarrollo y modernización muy exitoso que combina un sistema de gobierno autoritario con un capitalismo de control estatal.

Sin embargo, con Brasil, la India, Indonesia y Turquía, pertenecen cuatro Estados constitucionalmente democráticos al grupo de países emergentes que cuentan con una creciente influencia no sólo regional. No obstante, incluso en estos países el pluralismo occidental y el capitalismo de mercado son vistos con un cierto escepticismo, igual que las normas y los valores occidentales y el actual orden mundial liberal.

En vez de apostar por la economía de mercado muchos de los países emergentes se decantan por un capitalismo dirigido por el Estado. Su política industrial se caracteriza por el dominio de empresas estatales y campeones nacionales. Los fondos soberanos de inversión, las subvenciones, los controles de los movimientos financieros y las manipulaciones de los tipos de cambio son los medios más importantes de esta estrategia.

Este tipo de política económica no sólo muestra resultados positivos en China, sino también en algunos otros países de régimen autoritario, por lo que se crean pocos incentivos para la democratización y la participación política ciudadana. No es probable que de estos países surjan impulsos para renovar el orden mundial liberal imperante, más bien al contrario. Cada vez hay más indicios que apuntan en esta dirección.

Así, por ejemplo, las protestas en algunos países árabes a principios de 2011 que llevaron a la caída de Ben Ali en Túnez y de Mubarak en Egipto tuvieron un eco muy moderado en muchos países emergentes, mientras que en los países occidentales fueron celebradas y apoyadas en la medida de lo posible. También en 2011 Brasil y Turquía aspiraron conjuntamente, muy a pesar de EEUU y Europa, a frustrar la política occidental para con Irán, aunque fracasaron en el intento. En repetidas ocasiones Rusia y China han utilizado su veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para influenciar considerablemente la política internacional hacia Siria e impedir desde un principio una intervención humanitaria.

Aunque la mayoría de las nuevas potencias emergentes compartan un reflejo antiimperialista y anticolonialista con vistas a Occidente, muchas de ellas también se observan con cierto recelo. Estos países no están demasiado interesados en vincularse de forma duradera a un socio poderoso como, por ejemplo, EEUU o China. Por eso sería un error considerar a los BRICS, a pesar de sus cumbres y la reciente creación de un banco de desarrollo, como un nuevo bloque coherente, ya que las diferencias de intereses son demasiado profundas. Éstas dieron lugar en el pasado a conflictos armados entre Rusia y China y entre China y la India. Un incidente en la frontera entre

China y la India en abril del año en curso puso de manifiesto una vez más que este potencial conflictivo sigue existiendo.

En el transcurso de su ascenso económico casi todas las nuevas potencias emergentes aumentaron su presupuesto de defensa y modernizaron sus ejércitos. Sobre todo en Asia el incremento de gastos militares podría deberse a las rivalidades regionales ya existentes o crecientes y ser asimismo una respuesta a la percibida pérdida de influencia de EEUU y a las consiguientes dudas sobre su capacidad de proteger a sus aliados.

Muchas de las nuevas potencias emergentes actúan guiadas por estrechos intereses nacionales y, como máximo, también regionales. Así, por ejemplo, la asociación estratégica con China y la pertenencia común al grupo de los BRICS no impidió a Brasil unirse a EEUU y a la UE en cuestiones de comercio global para poner a China en la picota de la OMC acusándola de *dumping*.

A pesar de la creciente interdependencia global, la creación de instituciones y la integración política sólo se llevan a cabo a nivel regional. En América del Sur, Brasil – actualmente en crisis– promueve un nuevo proyecto de integración a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mientras que los Estados miembros de la ASEAN intentan equilibrar su cada vez mayor dependencia económica de China fortaleciendo la cooperación entre sí y con EEUU, Japón y la India.

A pesar de su empuje, muchas de las nuevas potencias emergentes siguen conservando rasgos típicos de países en desarrollo. Algunas se centran solamente en la producción y el procesamiento de materias primas (por ejemplo, Brasil y Sudáfrica), otras han desarrollado hasta ahora sólo unos pocos núcleos industriales competitivos (como la India, entre otros). Sin embargo, los países emergentes contribuyen en su conjunto al declive del orden mundial de posguerra dominado por Occidente, aunque por sus intereses opuestos no estén en situación o no quieran participar de manera constructiva en la configuración de un nuevo orden.

A pesar de todo, es de suponer que tengan un interés común y la suficiente fortaleza para evitar un nuevo orden jerárquico. Por eso, el futuro probablemente se caracterice por un mundo multicéntrico, cuya estabilización tiene que constituir también el objetivo de la política exterior alemana y europea.

### La visión alemana

A principios de la segunda década del siglo XXI la República Federal de Alemania, y con ella la canciller federal, se encuentran en la cúspide de su prestigio internacional. De ningún otro país deseaban una mayor presencia internacional los encuestados de un sondeo mundial de la BBC.<sup>1</sup> Alemania ha alcanzado un nivel de bienestar, seguridad y libertad como nunca antes en su historia.

Alemania es uno de los países que ha sacado un mayor provecho de la globalización, el orden mundial liberal y la integración europea. Este hecho implica a la vez que sea

---

<sup>1</sup> BBC World Service Poll, 3/VI/2014.

uno de los países más dependientes del mantenimiento de un orden mundial libre asentado en la cooperación (mercados y vías comerciales abiertos y libre acceso a las materias primas) y de una UE intacta. Por consiguiente, la superación de la crisis en los Estados miembros meridionales de la UE constituye un interés vital de Alemania.

Alemania mantiene unas estrechas relaciones con todos sus vecinos basadas en la confianza mutua, con lo que ha quedado solucionada la “cuestión alemana”, que arrastró a casi toda Europa a dos sangrientas guerras el siglo pasado.

A largo plazo seguramente ni siquiera Alemania podrá conservar su posición económica mundial sin una Europa competitiva. Incluso en el caso óptimo de que se supere rápidamente la crisis, Alemania y Europa perderán en el futuro peso económico y, por consiguiente, también político. El porcentaje europeo en la generación de valor añadido a nivel mundial podría reducirse del 26% en 2010 al 17%-18% en 2030 ya que sobre todo los grandes países emergentes, pero también EEUU, crecerán mucho más rápido que Europa.

Entre 2002 y 2007 el porcentaje de los países emergentes en el crecimiento económico global se situó por primera vez por encima del de los Estados de la OCDE y en el período comprendido entre 2012 y 2017 está previsto que los países emergentes produzcan el 75% del crecimiento económico global. En el mismo período el porcentaje de Europa se reducirá al 5,7%, un descenso acelerado por la crisis de la zona del euro, y ningún país europeo, tampoco Alemania, se contará entre los 10 mayores motores de crecimiento.

Sin embargo, Europa continúa siendo actualmente el mayor espacio económico del mundo y su declive relativo no implica necesariamente una pérdida del bienestar absoluto en Europa. En cuanto a renta *per cápita* y a productividad se refiere, Europa sigue muy por delante de China, el país con el mejor rendimiento de todas las nuevas potencias emergentes. Pero el talón de Aquiles de Europa es su débil dinamismo económico. La UE no ha logrado alcanzar su objetivo establecido en el año 2000 en la Estrategia de Lisboa de convertirse hasta 2010 en la “economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”.

Hoy la UE se encuentra sumida en la crisis más profunda de su historia, marcada por el descenso demográfico (precisamente también en Alemania), una elevada deuda pública, un crecimiento débil y desigual, una productividad descendiente, un desempleo estructural (sobre todo un elevado paro juvenil) y crisis políticas en importantes países miembros. Mientras que la UE ha carecido siempre de poder duro, a consecuencia de la crisis ha perdido también poder blando.

Entre las potencias en auge, Europa se percibe menos que nunca como modelo o socio fuerte sino como un continente ensimismado que va envejeciendo y perdiendo poder. Este hecho influye en socios tradicionales en África, América Latina y Asia Central, que se orientan cada vez más hacia China y otros países emergentes.

El orden internacional liberal de posguerra, al cual Alemania debe la consecución de su bienestar y libertad, está sometido a una gran presión, pero uno nuevo apenas se vislumbra a grandes rasgos. Mientras que el viejo orden ha demostrado ser bastante

estable, al menos la transición a uno nuevo va unida a grandes imponderables y al peligro de inestabilidad.

No se sabe si surgirá realmente un nuevo orden estable, ni cuándo aparecerá, ni cuáles serán sus características. En cambio sí es seguro que las piezas importantes del orden global para Alemania y Europa –las Naciones Unidas, la OTAN y la UE– se encuentran en proceso de transformación y también que EEUU, el garante del viejo orden liberal, va perdiendo influencia.

### Reacción europea

En vista del auge de las nuevas potencias, Europa debe recobrar sin demora su capacidad de actuación. Para ello es necesario que la UE supere la crisis de la deuda y asegure la competitividad de sus empresas o vuelva a recuperarla allí donde se ha perdido. De lo contrario, Europa corre el riesgo de perder el tren, quedar al margen del orden económico global y, por consiguiente, también de la política internacional. Sólo fortaleciendo su fundamento económico y prosiguiendo con la integración política, acabando también con sus déficit democráticos, la UE podrá adquirir el peso necesario para contribuir a configurar un nuevo orden futuro en nuestro sentido y desempeñar un papel esencial en el mismo.

A consecuencia de la pérdida de su poder, Alemania dependerá en el futuro aún más de una UE fuerte que le permita llevar a cabo su idea de un nuevo orden global. La política europea de Alemania debe, por tanto, tener como objetivo fortalecer la Comunidad y asegurar por consiguiente la capacidad de actuación de la Unión incluso bajo las condiciones de un nuevo orden global en proceso de formación. La estabilización y el desarrollo de la zona del euro y de la UE en su conjunto sigue siendo una prioridad de la política europea alemana. La unión monetaria tiene que completarse con una unión económica y fiscal. Se necesitan grandes inversiones no sólo en las infraestructuras físicas, sino también en el ámbito de la educación y la investigación si Alemania y Europa quieren continuar siendo competitivas en el futuro.

El mundo del siglo XXI está marcado por grandes Estados, densamente poblados y a la vez dinámicos, como EEUU, China, la India y también Brasil. Para continuar siendo un mercado atractivo en la competencia con estos Estados es imprescindible culminar el mercado interior europeo. Mediante un mercado laboral europeo más uniforme, entre otros, Europa podría mejorar su atractivo para inmigrantes cualificados y ralentizar así su inminente declive demográfico.

La respuesta de Europa y Alemania sólo puede ser un enfoque coordinado para superar los desafíos del cambio global. “Hoy por hoy Europa todavía representa el siete por ciento de la población mundial. Si no cerramos filas, nuestra voz y nuestras convicciones apenas se oirán”, afirmó la canciller federal Angela Merkel en una entrevista a seis periódicos europeos.

### La política exterior de la Unión

Si Europa quiere continuar desempeñando también en el futuro un papel configurador en el mundo necesita una política exterior y de seguridad común (PESC) fuerte, así

como una política común de seguridad y defensa (PCSD). En este contexto se incluye asimismo el fortalecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la posición de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini.

En un primer plano debe figurar en este sentido la política de vecindad. La UE tiene que asumir su papel natural de potencia ordenadora regional para con sus vecinos del Este y del Sur. Alemania y Europa tienen un interés propio fundamental en la estabilización y democratización duradera de Europa del Este y de los Estados del Magreb y el Mashrek, así como en un encaje europeo durable de Turquía. El fomento de la democracia, el pluralismo, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos, ocupan un lugar preponderante en la agenda de la UE en sus relaciones a nivel mundial y en especial con sus países vecinos.

También es preciso armonizar más la actuación de los Estados miembros y de la UE en el seno de las instituciones internacionales –Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Grupo del Banco Mundial– para limitar la inminente pérdida de poder en estas organizaciones a causa de la creciente reivindicación de representación de las nuevas potencias emergentes.

Aunque no pueda evitarse el desplazamiento de poder global hacia las nuevas potencias emergentes, sí existe la posibilidad tanto para Alemania como para Europa de contribuir a configurar el nuevo orden que va surgiendo en este proceso, solo perceptible a grandes rasgos y caracterizado por la multicentralidad.

Es el objetivo estratégico de la política exterior alemana y europea que este período de transición transcurra pacíficamente y que el nuevo orden se configure lo más liberal posible, esté basado en normas y se oriente hacia la cooperación. La política exterior alemana y europea debe enfocarse a conseguir socios con cuya ayuda se asegure y se siga ampliando en lo posible el conjunto de normas desarrolladas en las pasadas décadas en Occidente. Por lo tanto, el objetivo de Alemania y la UE debe ser fortalecer las relaciones con los países que compartan las mismas ideas (*like-minded*). Entre ellos no sólo se cuentan los socios tradicionales en Europa y los socios de la OTAN no europeos EEUU y Canadá, sino también Japón y Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, Brasil, México y Chile, así como Israel.

Pero también debe ser objetivo de Alemania y Europa ampliar y profundizar las relaciones con los países emergentes en la política mundial, especialmente con aquellos más cercanos a nuestros valores y normas. Entre ellos se cuentan sin duda los Estados latinoamericanos y la India, y algunos miembros de ASEAN como Indonesia. Con estos países, así como con Rusia y China, la UE mantiene asociaciones estratégicas a las que debe dotarse de sustancia o que deben ser profundizadas.

Pero también hay que continuar ampliando las relaciones con las potencias de segundo orden (“próximos 11”): entre otros, Egipto, Sudáfrica y Nigeria, Indonesia y Vietnam, así como Pakistán, Arabia Saudí y Kazajistán, países que se han convertido en actores regionales. De cara a ampliar las relaciones con estos países es necesario apoyar su adecuada representación en organizaciones internacionales para mantener o despertar

su interés en las mismas. De lo contrario existe el riesgo de que estas organizaciones pierdan influencia en favor de instituciones regionales.

La política exterior alemana y europea debe estar enfocada a que las nuevas potencias emergentes asuman una mayor responsabilidad, en relación con su aumento de poder, para con el orden internacional. Esto también implica marcar los límites a quienes desafían dicho orden, como por ejemplo Corea del Norte e Irán, y contribuir a impedir la desintegración de estructuras de Estado y sus consecuencias, como es el caso de Somalia, convertida en cuna y refugio de terroristas y piratas.

## Conclusiones

### Liderazgo alemán

Desde la reunificación y la superación progresiva de las consecuencias de la división en Alemania y Europa, la República Federal de Alemania ha ido adquiriendo un liderazgo político en Europa y en la vecindad europea. Asumir dicho liderazgo y actuar como tal es reclamado por unos, como por ejemplo el ministro de Relaciones Exteriores polaco Sikorski, pero temido por otros, especialmente en el sur de la zona del euro, también como consecuencia de la crisis de deuda pública en los países del sur de Europa. Alemania tiene que aceptar este liderazgo, pero desempeñarse en este papel con mucho tacto, paciencia y la disposición a equilibrar intereses.

A causa de su pérdida relativa de poder y la refocalización de EEUU a sus propios intereses claves y a regiones prioritarias –a las que pertenecen cada vez menos Europa y la vecindad europea–, Alemania y Europa deben comprometerse más a fondo para evitar un vacío de poder en su vecindad –por ejemplo, en el norte de África– y la inestabilidad que ello conlleva.

Nunca antes fue mayor la posibilidad, pero también la urgencia, de una verdadera asociación entre Alemania, Europa y EEUU dentro del “Occidente” global. Se trata ni más ni menos de mantener el orden internacional liberal al que debemos nuestro bienestar, nuestra seguridad y nuestra libertad, o dotarlo de un nuevo fundamento bajo las nuevas condiciones marco de la política mundial y garantizarlo de cara al futuro.