



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La política exterior alemana ante
la Unión Europea bajo el periodo
de gobierno de la canciller
Angela Merkel (2005-2013)**

TESIS

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

presenta:

Rodrigo Martínez Ramírez

Asesora:

Mtra. Beatriz Nadia Pérez Rodríguez



Ciudad Universitaria, CD. MX., 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Antes que nada doy gracias a Dios por haberme permitido, a través de este proceso, reencontrar la motivación inicial que dio surgimiento a emprender este camino académico.

A mi madre, quien con infinita paciencia y esfuerzo (sobrehumano) mantuvo siempre viva la esperanza en mí de entregarme sin condiciones ante la inercia divina, sin poner en duda la bondad de la gente. Su apoyo fue el soplo que llenó de vida y sentido lo que soy.

A mi padre, quien con sus gestos, miradas y palabras (incomprendidas) me dio aliento en momentos de desesperación y hartazgo.

A mi hermano Javi, quien a pesar de las vicisitudes de la vida siempre estuvo a mi lado, haciendo más ameno el goce y tedio de las horas.

A mi hermano Fredy, quien es un digno ejemplo de compasión y apoyo incondicional, siendo éste en muchas veces mi guía y sostén.

A mi hermano Edgar, quien siempre me recordó el lado bueno de la practicidad de la vida.

A mis sobrinos Nelly y Lenin, quienes son la esperanza del porvenir que se puede forjar.

A Nelly, quien me demostró la importancia de la perseverancia y paciencia humana.

A mi segunda familia en San Antonio, quien desde un principio me apoyó y me enseñó los frutos de la perseverancia y la gratitud. A mi tía Lourdes y mi tío Julio, quienes me abrazaron con infinito cariño durante este proceso de aprendizaje.

A mis tíos: Javier Ramírez, Evelia Ramírez y José.

A mi tía Elvia, cuya compañía me mostró, de la manera más sutil, las ventajas de forjar tu propio criterio y autonomía.

A mi tía Cristina y mi tío Miguel, quienes siempre se mostraron comprensivos conmigo y fueron un apoyo emocional fundamental para salir adelante.

A mi tío Rómulo quien demostró ser en mi vida un apoyo equiparable al de mi madre, siempre con una sonrisa titubeante, llena de esperanza ante cualquier adversidad.

A mi cofradía, Aleisi, Anahi, Chucho, Karina y Pamela, con quienes puedo gozar de los placeres más absurdos e incomprendidos de la vida. Siempre les estaré

agradecido por compartir las rarezas más hermosas que definieron muchos momentos claves en mi vida.

A mi maestro, el Sr. Christian Weber, cuyas enseñanzas me guiaron de la mejor forma durante mi primera estancia laboral en Alemania en el Ministerio Bávaro de Economía, Medios, Energía y Tecnología. Siempre le estaré agradecido por haber puesto su confianza en mí y darme el honor de trabajar a su lado.

A mis colegas de la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria, quienes me motivaron y me encaminaron a indagar más sobre la historia y política de Alemania. Especialmente a Anika Kersten, quien desde un principio creyó en mí, dándome la oportunidad de desarrollarme profesionalmente y de aprender en un ambiente multicultural mexicano-alemán, en donde he encontrado grandes amistades y momentos entrañables que se quedarán en mi memoria para siempre. ¡Gracias!

A mis amigos Fabián, Alejandra, Eleonora, Marian y Celene quienes fueron un gran impulso y motivación durante toda la carrera.

A mi asesora Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, quien me guió durante todo este proceso de aprendizaje con una entrega y compromiso digno de admirar.

A mis sinodales, quienes de una forma profesional y amable, me ayudaron con sus comentarios y sugerencias en beneficio del presente trabajo. Les estoy muy agradecido por su disposición y compromiso.

A mi profesora de alemán Martha Franco (CELE, UNAM), cuya infinita paciencia y pasión hicieron que el idioma alemán tocara cada fibra de mi ser, definiendo éste mi desarrollo profesional y académico.

A mi alma mater, la UNAM, quien desde mi adolescencia me mostró la importancia y poder que tienen la cultivación intelectual y el pensamiento crítico para llevar a cabo transformaciones fundamentales que definen nuestra realidad y nuestra existencia.

ÍNDICE

Contenido

INDICE DE TABLAS.....	1
LISTA DE ABREVIATURAS	2
INTRODUCCIÓN	3
1. Concepto de Política Exterior.....	8
1.1. Política Exterior.....	8
1.2 Concepto de Política Exterior	10
1.2.1 Estado.....	19
1.2.2 Actores	20
1.2.3 Interés Nacional.....	20
1.2.4 Proyecto de Nación.....	25
1.2.5 Factores de Situación.....	26
1.2.6 Objetivos	30
1.2.7 Estrategias.....	32
1.2.8 Instrumentos, medios y recursos.....	33
1.2.9 Capacidad de negociación internacional.....	35
1.2.10 Acciones	36
2. Bases y fundamentos de la Política Exterior Alemana	40
2.1 Principios fundamentales de la Política Exterior Alemana	40
2.2 El sistema político alemán y la distribución de las competencias en materia de Política Exterior.....	42
2.3 Actores.....	43
2.3.1 El canciller	44
2.3.2 La cancillería	47
2.3.3 El gabinete federal	48
2.3.4 El presidente federal.....	49
2.3.5 El Ministerio de Asuntos Exteriores.....	50
2.3.6 Ministerios especializados	54
2.3.7 El Bundestag.....	55
2.3.8 Bundesrat	56
2.3.9 Los partidos políticos	57
2.3.10 La coalición.....	59

2.3.11 La Corte Constitucional Federal.....	59
2.4 Proyecto de nación e interés nacional.....	60
2.5 Contexto histórico: política exterior alemana y el proceso de integración europea.....	64
2.5.1 Era Adenauer	64
2.5.2 El Muro de Berlín y la <i>Ostpolitik</i>	66
2.5.3 Periodo de Helmut Kohl (1982-1998)	68
2.5.4 Después del muro.....	69
2.5.5 Periodo de Gerhard Schröder (1998-2005)	71
2.6 Alemania y la Ampliación de la Unión Europea: ¿una nueva <i>Ostpolitik</i> ?	73
2.6.1 Criterios de Copenhague.....	74
2.6.2 Programas de ayuda de la UE en el marco de la preadhesión	76
2.6.3 Ayuda posterior a la adhesión	79
2.7 El eje franco-germano y su importancia dentro de la toma de decisiones en la Unión Europea	85
3. Política Exterior Alemana durante el primer periodo de gobierno de Angela Merkel (2005-2009).....	95
3.1 Los objetivos de Política Exterior de la Gran Coalición.....	95
3.2 Presidencia alemana en la Unión Europea	100
3.2.1 Antecedentes.....	100
3.2.2 Objetivos	101
3.2.3 Política de Seguridad y de Vecindad.....	104
3.2.4 Seguimiento con el proyecto de la constitución de la Unión Europea	105
3.2.5 Declaración de Berlín	107
3.2.6 La Ampliación de la UE	108
3.3 Política de Medio Ambiente y Energía.....	109
3.3.1 Angela Merkel como ministra del Medio Ambiente	109
3.3.2 La decisión de Meseberg.....	111
3.3.3 La Adopción del <i>Beust-Papiers</i>	113
3.3.4 Acciones en materia de Medio Ambiente y Energía a nivel regional.....	114
3.4 La Política Exterior de Seguridad Alemana.....	116
3.4.1 Las Fuerzas Armadas Federales como instrumento de la nueva política de seguridad.....	117
3.4.2 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	119
3.5 La crisis financiera internacional y sus efectos en la política exterior	120

3.5.1 Efectos de la crisis en Alemania.....	120
3.5.1.1 Reducción de la jornada laboral en Alemania.....	122
3.5.1.2 Créditos en áreas sectoriales en Alemania como respuesta ante la crisis.....	123
3.5.1.3 Impulso a las Pymes.....	124
3.5.2 Efectos de la Crisis en la Unión Europea.....	126
3.5.2.1 Entrada en vigor del Tratado de Lisboa ¿un tratado para superar la crisis?.....	126
3.5.2.2 Estrategias para la recuperación económica.....	126
4. Política Exterior Alemana durante el segundo periodo de gobierno de Angela	
Merkel (2009-2013).....	130
4.1 Objetivos de política exterior.....	130
4.1.1 Contexto-antecedentes del segundo periodo de gobierno.....	130
4.1.2 Los objetivos de política exterior (2009-2013).....	134
4.1.2.1 Economía sostenible.....	135
4.1.2.2 Energía.....	137
4.1.2.3 Política Exterior.....	138
4.2 Alemania y su estrategia energética de transición: <i>Energiewende</i>	140
4.2.1 Concepto energético del gobierno federal alemán.....	140
4.2.2 La Transición Energética Alemana y su <i>Energiewende</i>	143
4.2.3 Estrategia exterior de diversificación energética hacia Europa.....	147
4.3 Política de Seguridad y Defensa: nuevos desafíos, nuevas responsabilidades.....	152
4.4 Crisis del Euro.....	157
4.5. El nuevo papel de Alemania en Europa: ¿hegemonía económica o liderazgo?.....	164
4.5.1 La crisis del Euro y la nueva configuración del poder.....	169
4.5.2 ¿Una Europa alemana?.....	172
CONCLUSIONES.....	175
FUENTES.....	194
1. Bibliografía.....	194
2. Hemerografía.....	197
3. Ciberografía.....	199
ANEXOS.....	210
1. Modelo de análisis de la política exterior.....	210
2. El Canciller y el Gobierno Federal Alemán.....	211
3. Alemania y la Unión Europea.....	212

INDICE DE TABLAS

Tabla I: Modelo de Análisis de la política exterior.....	38
Tabla II: Organigrama de la Cancillería Federal, (extracto 2013).....	47
Tabla III: Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores (2013)	53
Tabla IV: Asistencia Financiera de la Unión Europea a los países candidatos (200-2006).....	79
Tabla V: Países candidatos: importaciones y exportaciones con la Unión Europea.....	82
Tabla VI: Unión Europea de los 18: importaciones y exportaciones con los países candidatos (2000).....	82
Tabla VII: Unión Europea: Inversión Extranjera directa en los países candidatos a la adhesión.....	83
Tabla VIII: Importantes socios comerciales de Alemania durante el año 2008.....	90
Tabla IX: Desarrollo del reparto de la Ley Energías Renovables (2012, EGG).....	140
Tabla X: Porcentaje de las fuentes de Energías Renovables en la producción total final de Alemania 2013.....	142
Tabla XI: Procedencia del petróleo importado por Alemania (2010).....	147
Tabla XII: Cuadro comparativo de los dos primeros gobiernos de Angela Merkel (2005-2009) y (2009-2013).....	188

LISTA DE ABREVIATURAS

BCE	El Banco Central Europeo
BMWi	Ministerio Federal Alemán de Economía y Energía
CDU	Unión Cristiano-demócrata
CECA	La Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CO2	Dióxido de carbono
CSU	Unión Cristiano-social
EEUU	Estados Unidos
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FDP	Partido Democrático Libre
FEEF	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
G8	Grupo de los 8
GAD	Ley Federal de Servicio Exterior Alemán
GNL	Gas natural licuado
ICTSD	Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PECOs	Países de Europa Central y Oriental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
PSU	Partido Socialista Unificado de Alemania
PYMES	Pequeña y mediana empresa
RDA	República Democrática Alemana
RET	Red transeuropea de transporte
RFA	República Federal de Alemania
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SED	Partido Socialista Unificado
Seda	Sistema de ejecución descentralizada ampliada
SPD	Partido Social-demócrata de Alemania
SPD	Partido Liberal Democrático
TC	Tratado Constitucional
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Con las recientes ampliaciones de la Unión Europea (UE) hacia el Este (2004, 2007), el Tratado de Lisboa (2007) y la crisis del euro, se ha visto modificada la política exterior alemana hacia la Unión Europea, lo cual trae consigo nuevos retos que tiene que enfrentar la República Federal Alemana bajo el periodo de la canciller Angela Merkel. Por lo que resulta importante ponderar qué tan eficiente es la coordinación de la política europea y la política alemana bajo este contexto de crisis europea para establecer un liderazgo alemán en la región, el cual ha generado desafíos y oportunidades bajo la figura de Angela Merkel.

La política exterior alemana hacia la Unión Europea ha sido marcada por diversos factores económicos, políticos y sociales a nivel interno y externo en los últimos años: entre estos factores se puede mencionar la caída del Muro de Berlín, la Reunificación Alemana, la incorporación del euro como moneda común, las recientes ampliaciones de la Unión Europea hacia el Este (2004, 2007), el Tratado de Lisboa (2007) y la crisis del euro. Asimismo, el 23 de junio de 2016 se realizó el Referéndum sobre la Permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, el cual arrojó como resultado la preferencia a favor de la salida del Reino Unido con 51.9% de los votos.¹

Con la ampliación de la Unión Europea se incorporaron nuevos Estados y desafíos para una coordinación coherente de una política europea. En 2004 se incorporaron República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Esta ampliación al Este de la Unión Europea representó oportunidades y retos para Alemania y para Europa en general, pero es imprescindible distinguir qué intereses comunes existen en este proceso desde las negociaciones de los posibles candidatos a entrar a la Unión Europea y los diversos Programas de Ayuda a la Adhesión (Phare-Ispra-Sapard), de dónde

¹ Electoral del Reino Unido, 2016. Disponible en: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> [revisado el 11 de febrero 2017]

proviene este financiamiento y quiénes se ven beneficiados. Paralelamente resulta necesario analizar qué relación guarda la *Ostpolitik* (política del Este) del gobierno alemán y las negociaciones de la ampliación, así como la coordinación de la política interna con la política europea de Alemania hacia la Unión Europea.

Durante la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea en 2007 que Merkel dirigió conjuntamente con el Ministro de Asuntos exteriores, el socialdemócrata Frank-Walter Steinmeier, Alemania reafirmó su compromiso institucional con la integración europea por medio de la Declaración de Berlín, que recoge los valores y ambiciones de la Unión. Además, durante este periodo, el Consejo Europeo presidido por Merkel aprobó un plan energético obligatorio que incluye un recorte del 20% de sus emisiones de dióxido de carbono antes del año 2020 y consumir más energías renovables para que representen el 20% del consumo total de la UE (contra el 7% en 2006).² Mientras que a nivel interno Merkel dio a conocer su famoso *Energiewende* (cambio energético), o transición energética con la cual se prevé que en 2020 sea sustituido el sistema tradicional de abastecimiento de energía por uno totalmente nuevo que utilice energías renovables. Aquí es esencial recordar que Alemania es un país en el cual las exportaciones tienen mucha importancia, ya que su actividad económica depende de sus exportaciones. Siguiendo este argumento, la estrategia alemana de exportar al mundo y sobre todo al resto de Europa esta nueva tecnología *Made in Germany*, y su *Know-how* alemán se encuentra dentro de su proyecto político y económico a largo plazo. Aquí es preciso distinguir qué relación tiene la implementación de esta política a nivel europeo y a nivel nacional y cómo se coordinan estas políticas.

² s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, pp. 35-36. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 14 de mayo de 2016]

En junio de 2007 se aprobó el acuerdo que dio origen al Tratado de Lisboa que reemplazó a la fallida Constitución Europea, la cual fue rechazada por Francia y Holanda. Con el Tratado de Lisboa se implementaron nuevos cambios que respondían a diversas necesidades para una eficaz toma de decisiones y acción común, así como el surgimiento de nuevas figuras tales como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Margaret Ashton, la cual fue la responsable de este cargo desde el 1 de enero de 2010. Con este nuevo Tratado resulta conveniente analizar cómo se ve afectada o beneficiada la política europea alemana.

Sin embargo, en 2008 se resintieron los primeros efectos de la llamada crisis del euro, la cual obligó a los diferentes jefes de Estado a tomar decisiones conjuntas para salvar sus economías. Los países miembros más afectados fueron Grecia, Portugal, España e Italia. Ante esta nueva situación, la Unión Europea se vio en la necesidad de tomar decisiones rápidas y radicales en conjunto con los diversos jefes de Estado para implementar una política de austeridad, la cual fue apoyada por la canciller Angela Merkel. Ante esta coyuntura, de acuerdo a cifras recientes se puede afirmar que Alemania fue uno de los países que no se vio tan afectado por esta situación en comparación con otros países europeos. Sin embargo, existen diferentes autores que afirman que el país germano se vio beneficiado de esta situación al implementar las reglas del juego político y económico sobre los Estados más afectados de Europa.

De acuerdo a lo anterior, el presente trabajo parte de la hipótesis que sustenta la idea de que Alemania contó durante este periodo con un liderazgo regional que no sólo permeó el área económica, sino también trastocó diversos sectores como el político, el energético y el de seguridad. Dicho margen de acción fue posible gracias a la coyuntura que dividió a Europa y transformó las coordenadas y estructuras de poder, por lo que, es pertinente evaluar hasta dónde se puede hablar de un liderazgo alemán en la región y sus diferentes alcances. Aquí también es conveniente preguntarse, si se puede afirmar la idea de una

hegemonía económica o de un liderazgo durante el periodo de Angela Merkel, ¿nos encontramos frente a una Europa alemana o ante una Alemania europea?

Autores como Ulrich Beck sostienen la visión de una Europa alemana, bajo la cual Alemania aprovecha esta situación de crisis para implantar sus reglas sobre la debilidad de algunos Estados. Por lo tanto, resulta necesario analizar detalladamente la coordinación de la política nacional y la política europea en el marco de la Unión Europea bajo el contexto de la crisis del euro.

¿Cómo la crisis del euro transforma a Europa? Con la crisis del euro surgen dos Europas: una dividida y otra unida, una afectada y otra beneficiada. ¿Cómo se ve afectada la política europea alemana por estas divisiones y uniones? ¿Qué relación tiene la política alemana con la política de la Unión Europea y cómo se coordinan?

También es esencial comprender, qué papel tiene la canciller alemana en las negociaciones sobre el futuro del Euro y de qué forma se defiende al interés común y el interés nacional en el marco de la Unión Europea, hasta dónde es necesario ceder y quién se ve beneficiado de esto.

También resulta necesario analizar cómo reacciona la política exterior alemana ante un escenario de crisis del euro, así como qué implicaciones y alcances tiene ésta para el desarrollo del proyecto político de la Unión Europea a partir de 2005 con la transición de gobierno con Angela Merkel.

Por otra parte, con base en los elementos teóricos-conceptuales expuestos en el presente trabajo, es posible presentar un modelo de análisis para la política exterior de la República Federal Alemana, en donde se integren de forma coherente todas las consideraciones teórico-conceptuales.

Bajo estas consideraciones, para un análisis de la etapa de la política exterior de Alemania es pertinente seguir los siguientes pasos: delimitar el periodo de la política exterior a estudiar; analizar los actores y fundamentos de la política exterior alemana; comprender los antecedentes y el contexto previo al periodo de estudio, con el propósito de ubicar la trayectoria histórica y poder resaltar los nuevos elementos que condicionan o cambian la política exterior; estudiar los factores externos e internos que influyen en el desarrollo de la política exterior alemana; identificar las estrategias, medios e instrumentos utilizados para alcanzar los objetivos y, finalmente, evaluar la política exterior del periodo de estudio.

1. Concepto de Política Exterior

Dentro del estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales, el análisis de la política exterior ha ido abarcando un lugar importante por su riqueza y complejidad, ya que ha aportado elementos de análisis para entender mejor el papel de un Estado frente a otros Estados o actores en el ámbito internacional. Por esto, es imprescindible hacer un acercamiento teórico metodológico sobre el desarrollo de la política exterior y puntualizar que elementos de análisis se implementarán para el estudio de los dos primeros periodos de gobierno de Angela Merkel (2005-2009, 2009-2013).

1.1. Política Exterior

El estudio de la política exterior ha sido desarrollado fundamentalmente, aunque no exclusivamente, dentro del campo de las Relaciones Internacionales. Con el término de la Segunda Guerra Mundial se intensificó la necesidad de reflexionar acerca de las formas y los medios por los cuales se daban los procesos de toma de decisiones dentro de los Estados, buscando así una explicación más científica de la realidad internacional.³

De la misma forma, con la Guerra Fría fue necesario desarrollar un pensamiento que pudiera comprender, explicar e incluso predecir el comportamiento de los otros Estados.

Para darle respuesta a tales inquietudes dentro del desarrollo del estudio de la Política Exterior se han desarrollado diferentes enfoques de análisis que generalmente han tomado en consideración diferentes elementos, como el proceso de la toma de decisiones, las estructuras, además de los factores y los

³ David Herrera Santana, "La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal", *Escenarios XXI*, Año II, Núm. 10, julio-agosto, 2011, [en línea] Texto completo disponible en: http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/753/Publica_20111122010156.pdf, [consultado el 26 de abril de 2016]

actores, tanto a nivel interno de un Estado como a nivel externo.⁴ De acuerdo a la clasificación propuesta por David Herrera, los principales enfoques de la política exterior que podrían mencionarse son:

- a) “El enfoque sistémico. Es el que pone énfasis en las características del sistema internacional y en los estreñimientos y limitantes que éste impone a las entidades estatales.
- b) Enfoque ambiental (geopolítico). Exalta las características geográficas como condicionante del comportamiento externo del Estado.
- c) Enfoques sociales. Conciben a la política exterior como una extrapolación de las estructuraciones de la sociedad, así como las correlaciones de las fuerzas internas, las pugnas y concesos que son alcanzados al interior del cuerpo social.
- d) Los enfoques gubernamentales y/o burocráticos. Entienden a la política exterior como el resultante de largos procesos de interacciones institucionales y de negociaciones al interior de los aparatos de gobierno.
- e) Enfoque que se fija en las características idiosincráticas y psicológicas de los tomadores de decisiones, en especial encargados del poder ejecutivo.”⁵

Siguiendo esta línea de análisis, la política exterior puede considerarse una subdisciplina científica, ya que tiene un campo de estudio específico y cuenta con herramientas teóricas propias. Sin embargo, muchos autores ubican su estudio a partir las Relaciones Internacionales, mientras que otros ubican el estudio de la Política Exterior en la Ciencia Política.

Es importante mencionar que, gracias a las transformaciones del sistema internacional, tras el fin de la Guerra Fría se han desencadenado una serie de debates en el ámbito de análisis de la política exterior, entre los cuales resaltan dos posturas principales. Por un lado, algunos académicos argumentan que la política exterior se ha convertido en un elemento menos relevante como resultado

⁴ Chris Arden y Ammon Aran, *Foreign Policy Analysis, New Approaches*, Londrés, Routledge, 2012, pp. 1-2.

⁵ David Herrera Santana, *op. cit.*

de la globalización, de las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el crimen organizado. Por otro lado, se afirma que estos cambios en el sistema internacional han hecho más relevante el estudio de la política exterior, debido a que los Estados no sólo deben regular las rupturas causadas por el proceso de globalización, sino también proveer y fortalecer un ambiente que conduzca a la paz y la cooperación.

Debido a que existen diferentes posturas y definiciones de lo que se entiende por política exterior, es pertinente comprender las diferentes conceptualizaciones, ya que, a pesar de que no existe un concepto internacionalmente aceptado y homogéneo, se pueden distinguir algunas constantes y puntos en común entre las diferentes posturas y autores.

1.2 Concepto de Política Exterior

Hasta el momento se ha referido a la política exterior como parte de las relaciones internacionales y se ha hecho alusión sobre lo importante que es la precisión de su objeto de análisis y su conceptualización. Por ello es necesario aclarar qué es lo que se entiende por política exterior, es decir, qué concepto podemos tomar como base para el desarrollo del presente trabajo dentro de los diferentes debates y posturas teóricas.

Sin embargo, tras la revisión de múltiples trabajos que tratan sobre la política exterior, tanto en estudios de caso como en los que tratan sobre el proceso de la política, se puede apreciar que una gran cantidad de autores no aclara al lector el concepto que se tiene de ella. Esto crea obstáculos en el desarrollo teórico de esta materia.

Antes de aproximarnos en el complejo proceso de la política exterior, es pertinente aclarar de manera general la primera palabra del concepto de política exterior. Por esta razón, es conveniente establecer un criterio para lo que debe entenderse por *política*.

De acuerdo a Carlos Gustavo García, la *política* se refiere en términos generales al proceso en el que:

El gobierno de cualquier Estado ejerce sus funciones, en todos los ámbitos, a través de las políticas; así, se habla de: política de educación, política económica, política de salud, política de defensa, política exterior, etc. Cualquiera de las políticas mencionadas consiste en un conjunto de acciones aplicadas a alguna cuestión en particular para conseguir un fin predeterminado. Asimismo, dichas acciones no se llevan a cabo de manera aleatoria, sino que forman parte de un plan preconcebido. Entonces [...] la política es simplemente una acción; pero no cualquier acción, ésta debe reunir ciertas características.⁶

Por otro lado, Donna H. Kerr, en su artículo “The Logic of ‘Policy’ and Successful Policies”, nos brinda elementos esenciales de lo que abarca el concepto de *política*:

1. “Toda política es realizada por un agente
2. El agente actúa con base en un imperativo condicional.
3. El agente debe tener la intención de actuar.
4. El agente debe prever que el imperativo condicional se dará en más de una ocasión, por lo tanto la política se aplica siempre que el imperativo condicional ocurra.
5. El agente puede modificar o substituir la política tantas veces como el imperativo condicional haya sufrido un cambio.
6. La política tiene un público relevante, es decir, una persona o grupo de personas en los que el agente busca influir para obtener ciertos resultados por medio de sus acciones. Quien se interese o sea afectado por la acción del agente también forma parte del público relevante.”⁷

En síntesis, la *política* es la acción o plan de acción llevada a cabo por un agente, el cual tiene la intención de actuar de acuerdo a un imperativo condicional, tantas veces como sea necesario, para producir los efectos deseados en el público relevante. Cuando existe un cambio en el entorno, el agente modifica sus acciones

⁶ Cita tomada de Carlos Gustavo García Rangel, “El interés nacional en el estudio de la política exterior”, *Escenarios XXI*, julio-agosto, 2011, [en línea] Texto completo disponible en: <http://escenarios21.net/el-interes-nacional-en-el-estudio-de-la-politica-exterior/#sthash.K5qml7Pa.amavzoyP.dpbs>, [Consultado el 26 de abril de 2016]

⁷ Donna H. Kerr, “The Logic of ‘Policy’ and Successful Policies”, en *Policy Sciences*, vol. 7, núm.3, Holanda, Springer, septiembre, 1976, pp. 351-363.

para adecuarse a la nueva situación imperante. Por lo tanto, antes de llevar a cabo una acción, el agente debe tomar la decisión de cómo conducirá su política y lo que determina que un agente actúe de una u otra forma es la actitud que tenga sobre su entorno o realidad.

Finalmente, por *política* se entenderá el conjunto de actitudes, decisiones y acciones de un agente con respecto a su entorno o realidad.

Exterior es la segunda palabra importante del concepto de política exterior, por lo que se deduce que se refiere a toda política que se lleva a cabo más allá de las fronteras del Estado que la ejecuta, es decir, en el medio internacional, principalmente frente a otros Estados pero también frente a organismos intergubernamentales, empresas transnacionales u organismos no gubernamentales.

Las definiciones de *política exterior* pueden ser agrupadas en dos categorías principales: los enfoques con orientación hacia el Estado y los enfoques orientados hacia los actores plurales, es decir, hacia otros actores internacionales.

A continuación abordaremos diferentes aproximaciones, ideas y apuntes respecto al concepto de *política exterior*, para finalmente destacar qué elementos tienen los diferentes autores en común y qué propuesta metodológica se adapta mejor a las necesidades del presente trabajo.

Cathal Nola entiende por política exterior a

[...] la red de decisiones, acciones y principios oficiales adoptados por un Estado, relativas a su posición e interés respecto a asuntos mundiales, en especial aquellas acciones y posturas que orientan sus relaciones con otros Estados y personalidades internacionales [.] [También es] cualquier objetivo estable y la estrategia para alcanzarlos, seguido por un Estado en la conducción de su diplomacia.⁸

⁸ Cathal J. Nolan, *The Greenwood Encyclopedia of International Relations*, vol. 2, Connecticut, Greenwood, Westport, 2002, p. 562.

Dentro de la misma vertiente se puede mencionar otra definición propuesta por Russet Bruce, Harvey Starr y David Kinsella, quienes señalan que la política exterior es una “guía para las acciones tomadas más allá de las fronteras del Estado para fomentar los objetivos del Estado”.⁹

Asimismo, Eliassen define a la *política exterior* como la parte de la política del Estado que determina sus relaciones con otros Estados y con la comunidad internacional. Este concepto cubre la diplomacia, las alianzas, la política militar, la política comercial, etc. La amplitud del concepto refleja la compleja naturaleza de las políticas y la multitud de conexiones entre diferentes áreas de la política. Eso hace de la *política exterior* un animal multifacético.¹⁰

Para Rafael Calduch Cervera, la *política exterior* es la parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales, se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.¹¹ Para Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester la política exterior se refiere al conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como línea de conducta a escoger entre los diversos cursos de acción (comportamientos) en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas.¹²

⁹ Bruce Russet, Harvey Starr y David Kinsella, *World Politics. The Menu for Choice*, Boston, Bedford/St. Martin's, 2000, p. 117.

¹⁰ Kjell A. Eliassen, “Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda”, en Kjell (coord.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Londres, Sage, 1998, pp. 2-3.

¹¹ Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (coords.), *La Política Exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, 2008, p. 475.

¹² Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester distinguen entre la *política exterior* y el *comportamiento de política exterior*, de tal manera que el *comportamiento de política exterior* se relaciona con las decisiones que toman los Estados entre sí, formación de alianzas, el establecimiento o suspensión de las relaciones diplomáticas, la amenaza o uso de la fuerza militar, otorgamiento o suspensión de la ayuda externa.

Por otro lado, Maribel Laredo entiende a la *política exterior* como el curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción.¹³

Una de las aportaciones más elaboradas en esta línea es la de José Cabra, el cual concibió a la política exterior como un “proceso político y social, consistente en la aplicación repetida de una serie de criterios, en apariencia constantes, a un molde infinitamente variable de factores de situación y en el ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación”.¹⁴ Esta concepción resalta la interacción entre la sociedad, las instituciones gubernamentales/burocráticas y las formas de gobierno y de estructuración social, dentro de un proceso continuo en el cual el Estado proyecta los resultados de esas interacciones hacia un medio internacional en constante cambio, buscando satisfacer los objetivos previamente establecidos mediante la toma de decisiones y ajustando el comportamiento externo como consecuencia de los resultados que se hayan obtenido.

Un elemento de análisis importante, sugerido por este autor, es la concepción de *política exterior* como proceso, el cual no es posible detener en la práctica y que se encuentra ocurriendo de forma ininterrumpida. Bajo esta línea, el proceso, por lo tanto, consiste en la planeación de una política que inicia con la definición del interés nacional y continúa con la evaluación constante de los factores variables de situación, la interpretación y medición del medio internacional, la determinación de los objetivos y metas a alcanzar, la elaboración de estrategias que fijen vías de acción pertinentes conforme a las capacidades que se posean en cada momento, la toma de decisiones con base en las estrategias formuladas, la ejecución de la política de acuerdo con las vías de

¹³ Maribel Laredo, “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, en *Foro Internacional*, Vol. VI, No. I, México, COLMEX, 1965, p. 158.

¹⁴ David Herrera Santana, *op. cit.*

acción elegidas y, por último, la evaluación general de la política que tome en cuenta tanto la motivación que le ha dado vida al proceso como los objetivos que han sido previamente establecidos.¹⁵

Desde un punto de vista menos estatocéntrico, existe un segundo grupo de académicos que consideran que la política exterior se refiere a “el hecho de poder hacer frente de manera colectiva al ambiente internacional [, lo cual] es, sin duda, una definición común y taquigráfica de la política exterior, y una [de] las cuales nos permite incluir un barrido de la actividad oficial, no sólo como aquélla conducida por los diplomáticos y los ministros de Exteriores.”¹⁶

Sin embargo, puede ubicarse otro grupo de autores que dividen el estudio de la política exterior a partir de los niveles de análisis. De acuerdo al enfoque teórico basado en los niveles de análisis, se argumenta que existe cierta tendencia hacia el incremento del número de niveles en relación con el surgimiento de una nueva pluralidad de actores participantes en Relaciones Internacionales.

Al principio algunos autores como David Singer propusieron un enfoque con dos grandes niveles: el sistema internacional y el Estado-Nación. Gracias a que la sociedad internacional se ha tornado un tanto compleja, actualmente algunos autores han ampliado este alcance, entre ellos Joshua Goldstein con su análisis de cuatro niveles; Buzan y Little, por otro lado, toman en cuenta cinco niveles. Finalmente se encuentran Russett, Starr y Kinsella, los cuales proponen un análisis de seis niveles para la comprensión de la realidad internacional.¹⁷

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Christoffer Hill, “What is to be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action”, en *International Affairs* 79, núm. 2, 2003, p. 239.

¹⁷ Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (coord.), *La Política Exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Editorial Plaza y Valdés, 2008, p. 31.

De acuerdo a estos múltiples niveles de análisis, se parte del nivel más básico, es decir, el nivel individual, hasta el más alto, la organización internacional. En total su propuesta de seis niveles de análisis puede sintetizarse de esta forma:

1. Nivel individual. Es el nivel más segregado y se refiere a las percepciones, elecciones y acciones de los seres humanos por separado.
2. El papel de los tomadores de decisiones, personas que actúan en nombre de una organización, por ejemplo, y son capaces de ejercer presiones y limitaciones.
3. Subunidad o estructura gubernamental/interna. Son un conjunto de individuos al interior de los Estados que influyen en las acciones del Estado en la arena internacional.¹⁸
4. Actor internacional. Bajo este nivel de análisis se percibe a cada actor como una entidad monolítica, sin divisiones internas ni atracciones externas.
5. Sistema regional. Es dominio espacial a nivel regional.
6. Sistema global. Sistema internacional y su compleja forma de organización.

Este enfoque de análisis brinda una propuesta que parte de lo particular para irse extendiendo a lo general para la comprensión de la ejecución de la política exterior y los diversos factores influyentes en este proceso.

Sin embargo, existen algunos autores como Chris Alden y Ammon Aran que hacen algunas críticas al desarrollo del estudio de la política exterior. Estas críticas se relacionan con la poca atención que se ha puesto a los conceptos de *interdependencia* y *globalización* dentro el análisis de la política exterior, sobre todo a qué elementos de análisis pueden ser introducidos al estudio de la política exterior desde la teoría de la globalización. Estos autores hacen un llamado a la academia para incluir más elementos de análisis enriquecedores de las últimas

¹⁸ El concepto de *subunidad* es utilizado por autores como Buzan y Little, mientras que la idea de *estructura gubernamental/interna* es empleado por Russett, Starr y Kinsella.

aportaciones de la teoría de la globalización y revalorar el impacto y el papel que juega la globalización para el desarrollo y ejecución de la política exterior.¹⁹

Como se puede ver a través de las diferentes definiciones de política exterior, se pueden encontrar varios elementos en común y coincidencias en varios puntos. De esta forma, en la mayoría de los estudios sobre política exterior podemos encontrar los siguientes elementos en común: *interés nacional, proyecto de nación, factores internos, factores externos, estrategias, capacidad de negociación internacional, objetivos*, entre otros.

Debido a que la mayoría de estos elementos son abordados por Rafael Velázquez Flores en su conceptualización de política exterior, para términos prácticos de este trabajo nos basaremos en el esquema metodológico de este autor.

De acuerdo a la propuesta metodológica de Rafael Velázquez la política exterior:

[...] se conforma por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones, que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad. La política exterior también se fundamenta en un proyecto nacional que resulta de la experiencia histórica, la identidad nacional y los valores del Estado. La actividad internacional de un país debe estar orientada por objetivos concretos y ser delimitada por un proyecto específico. Los instrumentos y estrategias de política exterior son los medios para alcanzar los objetivos planeados. Los factores que inciden en la formulación de la política exterior son la situación interna y externa, en vista de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. Una de las bases fundamentales de la política exterior es su capacidad de negociación internacional puesto que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias

¹⁹ Chris Arden y Ammon Aran, *op. cit.*, pp. 1-2, 10-11.

coyunturales tanto internas como externas que influyen en dicha capacidad.²⁰

Como puede apreciarse esta última conceptualización es rica en elementos de análisis para poder abordar el estudio de la política exterior de la República Federal Alemania. Por lo tanto, de acuerdo a este esquema metodológico se pueden destacar los siguientes elementos:

- a) Estado
- b) Actores
- c) Interés Nacional
- d) Proyecto de Nación
- e) Factores Internos
- f) Factores Externos
- g) Objetivos
- h) Estrategias
- i) Instrumentos
- j) Medios²¹
- k) Capacidad de negociación internacional
- l) Acciones

Estos elementos serán importantes para el estudio y análisis de la política exterior de Alemania, debido a que abarcan diferentes niveles de análisis, actores, enfoques y toman en cuenta diversos aspectos sociales, políticos y económicos para un entendimiento profundo del desarrollo y ejecución de la política exterior, sin dejar de lado la coyuntura internacional y nacional del periodo de estudio.

²⁰ Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2005, p. 70.

²¹ Este elemento de análisis se basa principalmente en las aportaciones hechas por Ernest Petrič en su obra *Foreign Policy, from conception to diplomatic practice*.

Por lo tanto, es importante dejar claro qué se entiende por cada uno de estos elementos de análisis para los fines establecidos en el presente trabajo. A continuación se abordará brevemente y por separado cada uno de los conceptos.

1.2.1 Estado

Los Estados han sido los actores más importantes y más completos de las relaciones internacionales porque, jurídicamente, han sido sujetos básicos del Derecho Internacional y, políticamente, son las unidades primarias de la comunidad internacional con soberanía para decidir su política exterior.²²

Por lo tanto, para efectos del presente trabajo, entendemos al *Estado* como un ente jurídico-político-administrativo que se conforma de una población que vive en un territorio definido bajo la guía de un gobierno, teniendo como tareas necesarias el mantenimiento, mejoramiento y engrandecimiento de las condiciones en las que se encuentra la nación.²³

Sin embargo, es importante mencionar que gracias a los actuales procesos de globalización e interdependencia ha surgido un rico debate respecto a las diferentes posturas que analizan el impacto y el papel de estos factores en la coyuntura internacional. Por un lado, algunos autores afirman que las fronteras entre los países se están desdibujando en términos económicos. Asimismo, otros autores afirman que la globalización actual está reduciendo la presencia estatal, por consiguiente, las empresas multinacionales están ocupando un papel preponderante en la realidad internacional.

²² Marcel Merle, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza, 1986, p. 268.

²³ Jesús Sánchez Severiano, *Política Exterior de México en la 16ª Edición de la Edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 11.

1.2.2 Actores

Debido a que existe una gran diversidad de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, nacionales e internacionales en el desarrollo y proceso de la política exterior, es pertinente distinguirlos, además de evaluar sus alcances y sus límites.

En la mayoría de los casos son los jefes de Estado los que inciden de manera determinante en las decisiones de política exterior. Asimismo, en algunos países existe un ministerio encargado con los asuntos con el exterior con una agencia u oficina con la función de asesorar la toma de decisiones.

Además de identificar a los principales actores y sus impactos es importante comprender el grado de interdependencia de estos en diversos niveles, es decir, local, nacional, regional e internacional.

1.2.3 Interés Nacional

El *interés nacional* es un concepto ampliamente debatido en el ámbito de las relaciones internacionales. Dicho concepto ha sido utilizado indistintamente como una herramienta de análisis y como una parte fundamental de la política exterior. Sin embargo, como instrumento analítico, el concepto es poco conveniente en la práctica, aunque para los gobiernos ha sido un factor importante para justificar sus acciones.²⁴

Por lo tanto es pertinente, antes de abordar el concepto de *interés nacional*, remontarnos a los orígenes etimológicos del concepto: interés- proviene del latín *interesse*, que significa 'importar'; a su vez proviene de *inter*, 'entre', y *esse*, 'ser'. *Nación* proviene de la palabra latina *natio*, sustantivo del verbo *nasci* ('nacer'), que se empleaba para referirse al lugar de nacimiento y posteriormente para designar a un grupo étnico o una raza. Por lo tanto, etimológicamente, *interés nacional* es:

²⁴ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 24.

aquello que importa entre los nacidos en un lugar específico o a los miembros de un grupo étnico.²⁵

Como se puede observar, el uso del concepto es viejo, ya que en la etapa del absolutismo se le definió como “la voluntad del príncipe”, como “los intereses dinásticos” o como “la razón de Estado”. Sin embargo, fue Alfred Mahan quién usó por primera vez el concepto “interés nacional” a finales del siglo XIX y principios del XX en sus teorías sobre hegemonía naval.²⁶

De acuerdo con el historiador norteamericano Charles E. Beard, en su trabajo de exploración sobre el origen y contenido del interés nacional como guía de acción política, el interés nacional se asocia con el surgimiento y consolidación del Estado-nación como unidad política en el mundo y al crecimiento y consideración suprema del comercio en los asuntos mundiales, procesos que inician al finalizar la Edad Media en el siglo XV, tomando fuerza en el siglo XIX y en los que la humanidad sigue todavía inmersa.²⁷

Actualmente, el concepto de *interés nacional* tiene dos usos: uno como *instrumento de acción política* y otro como *instrumento de análisis político*. Para entender mejor estos usos, es pertinente estudiar las aportaciones de James N. Rosenau referentes al interés nacional:

El concepto de interés nacional es usado tanto en el análisis político como en la acción política. Como herramienta analítica, es empleado para describir, explicar o evaluar las fuentes o la conveniencia de la política exterior de una nación. Como instrumento de acción política, sirve como medio para justificar, denunciar o proponer políticas. Los dos usos, en otras palabras, se refieren a lo que es mejor para una sociedad nacional.²⁸

²⁵ Carlos Gustavo García Rangel, *op. cit.*, s.p.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Charles A. Beard, *The idea of national interest. An analytical study in American foreign policy*, Estados Unidos: Macmillan, 1934, p. 583.

²⁸ James N. Rosenau, “The national interest”, en *The scientific study of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1971, p. 239.

De acuerdo con Joseph Frankel en su obra titulada *The National Interest*, existen dos tipos de enfoques para analizar el interés nacional: los *objetivistas* y los *subjetivistas*. Por un lado, los objetivistas afirman la existencia permanentemente de criterios objetivos mediante los cuales las políticas exteriores pueden ser evaluadas, comparadas y contrastadas. Por otro lado, los subjetivistas enfatizan el carácter cambiante de las prioridades y preferencias de los tomadores de decisiones, así como las defensas públicas y las explicaciones de sus acciones.

De acuerdo a esta categoría, los *intereses nacionales objetivos* son aquellos relacionados a los últimos fines de la política exterior del Estado, independientes pero descubribles por los hacedores de la política a través de una investigación sistemática. Estos son intereses permanentes que comprenden factores como la geografía, la historia, las vecindades, los recursos, el tamaño de la población y la etnicidad.

De esta forma, los *intereses nacionales subjetivos* son aquellos que dependen de las preferencias de un gobierno específico o una élite política, e incluyen ideología, religión e identidad de clase. Estos intereses están basados en la interpretación y están sujetos a alteraciones cuando los propios gobiernos cambian.²⁹

Asimismo, el autor Scott Burchill hace una interesante aportación al concepto de interés nacional al identificar tres cuestiones básicas:

1. “Los miembros de cualquier sociedad tienen un conjunto de intereses cruciales en común.
2. Existen ciertos intereses permanentes que no cambian aunque lo hagan los gobiernos.

²⁹ Scott Burchill, *The national interest in international relations theory*, Inglaterra, Palgrave MacMillan, 2005, p. 3.

3. Los gobiernos se encargan de interpretar y articular los intereses nacionales.”³⁰

Las consideraciones anteriores son importantes para diferenciar los diversos usos y alcances del concepto dentro del estudio de la política exterior.

Sin embargo, debe considerarse que el interés nacional no sólo guía la conducción de la política exterior, sino a todas las políticas públicas. Por esta razón, la política exterior se concretiza por medio del establecimiento de objetivos a largo, mediano y corto plazo, los cuales serán buscados en el medio internacional a través de la acción del Estado.

De acuerdo a Rafael Velázquez, los intereses nacionales proceden normalmente de dos fuentes: por un lado, se encuentran los elementos vitales y, por otro, los elementos que están basados en los valores y creencias de la sociedad. Dentro de las fuentes basadas en elementos vitales y/o funcionales se encuentra la habilidad de la sociedad de subsistir y mantener su forma de vida y la defensa nacional. El otro tipo de fuentes se encuentra basado en los valores, creencias y preferencias, las cuales son producto de un carácter y un proyecto nacional, así como de un pasado en particular.³¹

De acuerdo a Silvio Brucan, el interés nacional comprende los deseos que estimulan la actividad de una nación. Por lo tanto, el contenido de tal interés puede asimilarse cuando se estudian las relaciones sociales que dan origen a tales deseos. Este contenido es, a la vez, histórico y socialmente relativo, pues se adapta de acuerdo a las condiciones históricas y sociales. En este sentido el interés nacional tiene un rasgo histórico concreto. Siguiendo esta línea de análisis todo lo que es objetivamente necesario para la independencia, la existencia y el desarrollo de un Estado-nación, en una etapa histórica determinada, constituye el

³⁰ *Ibidem.*, pp. 27-28.

³¹ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 25.

contenido fundamental del interés nacional. Es por esto que “el interés nacional es parte de la conciencia nacional y desempeña el papel de una fuerza impulsora subjetiva.”³²

De acuerdo a lo anterior, se podría afirmar que las presiones externas de uno o más países pueden modificar en un momento determinado el contenido del interés nacional. Asimismo, la definición del interés nacional puede estar determinada por factores endógenos y exógenos de un Estado-Nación. Por esta razón es importante considerar el papel que juega la globalización, ya que en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente parecería que los intereses globales están sobre los intereses nacionales.

Finalmente, para términos prácticos de la investigación, se utilizará la siguiente conceptualización de interés nacional basada en el trabajo de Rafael Velázquez, en donde se entiende por interés nacional a

[...] la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos y económicos, de su población a fin de preservar la existencia del mismo Estado. El interés nacional es subjetivo en carácter. Por lo tanto, está determinado por el momento histórico y las condiciones particulares de cada caso. Es decir, el interés nacional no es permanente y cambia cuando las condiciones imperantes se modifican, Sin olvidar, que en términos prácticos el grupo en el poder es el que, finalmente, está encargado de interpretar el interés nacional. Por otra parte, en términos teóricos, el interés nacional siempre constituirá una herramienta analítica de gran valor para el análisis de la política exterior.³³

De acuerdo al autor, para llevar a cabo el interés nacional entendido como una meta fundamental, el Estado tienen que hacer uso de la política como la forma en que se organiza para llevar a cabo su cometido, estableciendo las bases de esa organización a través de un proyecto nacional.

³² Silviu Brucan, *The dissolution of power*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971, p. 134.

³³ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 25.

1.2.4 Proyecto de Nación.

El proyecto nacional de un país es el motor de la política exterior y puede ser definido como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva. Es la forma en la que un país se ve en el futuro o el camino que quiere seguir como nación unida. Es por esto que la perspectiva de un futuro común constituye el ingrediente principal de un proyecto de nación.³⁴

Como bien lo menciona Roberto Peña, “lo que une a una nación no es el mismo lenguaje o la pertenencia al mismo grupo étnico, sino haber alcanzado juntos grandes realizaciones en el pasado y querer lograrlas en el futuro.”³⁵ De acuerdo a esta concepción, la historia es la fuente principal de un proyecto de nación. Un pasado compartido hace que una comunidad busque un futuro común. Es aquí donde se establecen los principios de política exterior que guían el comportamiento de los Estados.

Para Roberto Peña, la política exterior de cualquier Estado está sujeta al proyecto político interno que rige a la sociedad nacional en su conjunto y que contiene los lineamientos socio-económicos, jurídicos e ideológicos determinantes del carácter de la proyección política del interior hacia el exterior.³⁶

Aquí es importante considerar que una política exterior debe contener un proyecto específico que corresponda a las características nacionales, pero que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a situaciones coyunturales y a acontecimientos imprevistos para que se tomen las medidas más pertinentes. Es por eso que una política sin proyecto no es una política.

³⁴ *Ibidem*, pp. 26-27.

³⁵ Roberto Peña, “Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior”, en *Estudio Científico de la Realidad Internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/ Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 194.

³⁶ *Idem*.

Además, la identidad nacional es también un elemento importante para la formación de un proyecto nacional, ya que ayuda a delinear la política exterior de los Estados. Es decir, la forma en que una sociedad se mira a sí misma frente a las otras influye definitivamente en su conducta externa. Asimismo, otras fuentes importantes para el proyecto de nación son los valores culturales, las tradiciones, la religión, la ideología y hasta el lenguaje, ya que estos elementos dan a la política exterior un contenido muy específico.

1.2.5 Factores de Situación

En el proceso de formulación y toma de decisiones de política exterior es de suma importancia hacer un análisis exhaustivo y una debida evaluación de la situación interna a nivel nacional y la situación externa, es decir, el medio internacional.

Por esta razón es pertinente tomar en cuenta la herramienta metodológica de Rafael Velázquez al considerar el análisis de los factores de situación, los cuales son elementos básicos para la comprensión de la coyuntura nacional e internacional. Estos factores básicos pueden ser divididos en factores internos y factores externos. A continuación se explica con más detalle cada uno de estos factores, así como sus características principales y elementos.

1.2.5.1 Factores internos

Existen tres áreas importantes de análisis dentro de los factores internos, es decir, los factores económicos, políticos y sociales que caracterizan a un periodo determinado. Estos tres factores son importantes para hacer una evaluación correcta y distintiva de la situación interna.

Dentro de la esfera económica es importante ponderar el grado de desarrollo, la producción industrial, el nivel de inversión extranjera, el estado de la balanza comercial, el desarrollo tecnológico y la situación financiera de un país,

elementos que determinan en gran medida el rumbo de la política exterior de un Estado.

Por otra parte, el factor político es una de las variables que afecta directamente el proceso de formulación y ejecución de la política exterior. En esta parte es conveniente considerar los tipos de gobierno, la estabilidad política que ayuda en gran parte a alcanzar los objetivos de política exterior, la relación entre los principales poderes; así como la cohesión social, la cual es importante para dar legitimidad a las decisiones.

Sin embargo, existen diferentes elementos a esenciales que deben ser tomados en cuenta para tener un panorama más amplio, tales como las características socio-demográficas de un país, por ejemplo, el nivel de educación de la población, la tasa de desempleo, el flujo migratorio al interior del país, el nivel de vida, la estratificación social, la tasa de mortalidad y natalidad.³⁷

Otros condicionantes internos importantes a considerar son la geografía, la ideología del Estado y la historia. Del mismo modo, la posesión de recursos naturales estratégicos definirá el papel de un país a nivel internacional. La ideología del Estado es un factor importante para la política exterior. Entre las ideologías más comunes que afectan la política exterior de los Estados se encuentran: el capitalismo, el liberalismo, el socialismo, el comunismo, el fascismo, el nacionalismo, el expansionismo, el neutralismo, el pacifismo y el globalismo.³⁸

No de menor importancia es la experiencia histórica de un Estado, ya que ésta es primordial para entender los procesos de formulación y ejecución de la política exterior. Asimismo, la experiencia histórica nos ayuda a entender el desarrollo de la política exterior de un Estado, así como ponderar cuándo existe un

³⁷ Rafael Velázquez, *op. cit.*, pp. 26-27.

³⁸ *Ibidem*, pp. 29-30.

cambio en sus lineamientos y qué factores histórico-sociales motivaron a esta transición.

1.2.5.2 Factores externos

Los factores externos o condicionantes externos son indispensables para tener una visión más profunda del medio internacional para poder de determinar y formular un política exterior exitosa. Dentro de los factores externos se puede hacer la distinción de varios elementos fundamentales que determinan la capacidad de negociación de un Estado a nivel internacional. Entre estos se puede destacar a: los acontecimientos de mayor relevancia o impacto; el reparto del poder y la riqueza; la estructura económica internacional; el grado de interdependencia y polarización del sistema internacional; la existencia y funcionamiento de las organizaciones internacionales; empresas multinacionales, etc.³⁹

Estos factores son esenciales debido a que nos permiten ponderar y evaluar la capacidad de negociación internacional de un Estado, así como identificar los objetivos de política exterior del país y establecer un criterio para determinar los intereses nacionales.

Siguiendo la metodología propuesta por Rafael Velázquez, es importante ponderar los siguientes elementos para evaluar los condicionantes externos:

- a) Principales actores de las relaciones internacionales.
- b) Grado de polarización e interdependencia.
- c) La presencia y alcance de los regímenes internacionales.

³⁹ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 38.

En el primer punto, el propósito es identificar los principales actores internacionales que inciden en el sistema internacional. Aquí no sólo se reconoce la presencia de los Estados, sino también la influencia de otros actores como las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales, las ONGs, la opinión pública internacional, los individuos con presencia mundial, e incluso el crimen organizado y los grupos terroristas. De igual manera, es necesario ubicar y comprender los objetivos que tienen los actores dentro del sistema internacional para, de cierta forma, poder predecir su comportamiento. Por lo tanto, reconocer los objetivos de los actores internacionales es tan importante como distinguir los medios que están dispuestos a usar para alcanzarlos.

El segundo punto se refiere al grado de interdependencia y polarización que existe durante un momento determinado. Por interdependencia se entenderá al nivel de conexión, vulnerabilidad y sensibilidad de un país frente a las acciones de otro, es decir, el volumen de bienes, servicios, personas e información que fluye a través de las fronteras y su impacto.⁴⁰

Respecto a la presencia y alcance de los regímenes internacionales es oportuno definir qué se entiende por un *régimen*. Un *régimen* es un conjunto de principios, reglas, procedimientos y normas, que se establecen de manera implícita y explícita, formal o informalmente, para regular las interacciones entre sus miembros, evitar el conflicto y promover la cooperación en diferentes áreas de la agenda internacional.⁴¹

Aquí los regímenes internacionales son importantes porque ayudan a reducir el nivel de incertidumbre y a predecir el comportamiento de los actores internacionales. De igual forma, el grado de las normas de Derecho Internacional es importante porque constriñe y limita el comportamiento de los Estados en la arena internacional.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁴¹ *Idem*.

Una vez que se han ponderado los factores externos que ayudan a entender la coyuntura internacional de un tiempo determinado, estos permitirán formular una mejor política exterior. Por lo tanto, es imprescindible evaluar los criterios que guiarán la actuación del Estado y a su vez contrastarlos con los factores imperantes en el ámbito interno, pero sobre todo en el ámbito internacional, para poder pasar a la fase en donde se establecen y evalúan las condiciones para designar los objetivos de la política exterior.

Finalmente, como parte complementaria en la evaluación y análisis de los elementos anteriormente descritos, se incluirá una pequeña valoración del impacto de la globalización en el desarrollo de la política exterior.

1.2.6 Objetivos

Los objetivos son aquellos propósitos que un gobierno establece más allá de sus fronteras para satisfacer las necesidades de la población y no sólo de un grupo de interés. De manera general, los objetivos buscan modificar una situación previamente establecida o mantenerla tal y como está.⁴²

Los objetivos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la coyuntura internacional prevaleciente en relación con la capacidad de negociación internacional de un Estado. Dichos objetivos deben ser claros y encaminados a la solución de un problema o al logro de un fin en específico.

El interés nacional es la principal fuente para establecer los objetivos de política exterior. Otras fuentes pueden ser la situación interna y externa, eventos nacionales e internacionales, el proyecto nacional y la agenda de política exterior del gobierno en turno. De acuerdo con Roberto Peña, los objetivos y estrategias

⁴² *Ibidem*, p. 32.

deben partir de la integración jerárquica de temas de la agenda y su correspondiente cruce con las relaciones bilaterales y/o multilaterales donde dichos temas sean relevantes.⁴³

Algunos autores tienden a clasificar los objetivos de acuerdo a ciertos criterios concretos, como serían la expansión e integridad territorial, la seguridad y el bienestar económico; abstractos, como el prestigio, la comodidad, la capacidad para controlar e influenciar a otros Estados, la autonomía y la independencia; conservadores, como el interés de mantener el *status quo*; revisionista, aquellos que buscan modificar estructuras ya establecidas; a corto plazo, como lo serían los objetivos prioritarios; largo plazo, serían los secundarios; positivos, aquellos que tratan de afectar una situación en particular; negativos, los que no necesitan una acción.

De la misma forma, es importante considerar que cada Estado se plantea objetivos que difieren con otros Estados. Sin embargo, existen algunos puntos que distinguen a los diferentes objetivos, tales como: 1) el número, alcance y compatibilidad mutua de los objetivos; 2) la intensidad con la que se sostienen, por ejemplo, la relativa importancia frente a los objetivos de política interna y el costo que se está dispuesta a pagar en términos de capacidad y sacrificio; 3) la urgencia de ser logrados; 4) la flexibilidad con la que son perseguidos; 5) el riesgo que el Estado está dispuesto a correr en el intento de alcanzar los objetivos; 6) las expectativas que el Estado tiene para consolidarlos.⁴⁴

Es pertinente mencionar que la política exterior de un país debe estar orientada por objetivos concretos que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado o una coyuntura internacional. Por lo tanto, el establecimiento de objetivos que

⁴³ Jesús Sánchez Severiano, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁴⁴ Keith R. Legg y James F. Morrison, "The Formulation of foreign policy objectives", en Richard Little y Michael Smith, *Perspectives on World Politics*, Londres, Routledge, 1991, p. 61., en Rafael Velázquez, *op. cit.*.

respondan a factores endógenos y exógenos es un factor relevante en la instrumentación de una determinada política exterior. Además toda política exterior debe estar sustentada en un plano que establezca las estrategias e instrumentos para coadyuvar al logro de objetivos.

Tras precisar lo que la política exterior busca conseguir, corresponde luego establecer una estrategia para la realización eficiente de los objetivos planteados.

1.2.7 Estrategias

Una estrategia de política exterior es una maniobra que ayuda a alcanzar los objetivos establecidos. En general las estrategias son más específicas que los objetivos. Durante el proceso de elaboración de estrategias, los diseñadores de la política exterior establecen quién, cuándo y cómo se llevará a cabo una acción.⁴⁵

Existen dos competencias principales en una estrategia: el ofensivo, para obtener ganancias; y el defensivo, para prevenir pérdidas. Al mismo tiempo cada estrategia tiene un proceso de costo beneficio, es decir, se pueden obtener algunos beneficios a cambio de algunos riesgos; es por esto que los objetivos no permanecen estables y deben replantearse conforme a los cambios tanto exógenos como endógenos.

Las estrategias en política exterior son muy variadas y utilizan algunas técnicas para su aplicación, por ejemplo, declaraciones conjuntas, compromisos y alianzas, promesas, amenazas, demostraciones de fuerza, simulaciones, premios y castigos. También las técnicas diplomáticas, políticas, psicológicas, económicas y militares, son utilizadas en la formulación de la política exterior.⁴⁶

⁴⁵ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁶ Charles O. Lerche, "Principles of international Politics", en Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 32.

Por otra parte, David Herrera sugiere que la *política exterior* debe ser abordada como un pensamiento estratégico por su naturaleza procesal. De acuerdo con el autor, la *política exterior* adquiere un carácter estratégico en cinco grandes sentidos:

1. Al ser un pensamiento ordenado y planificado.
2. Al poseer en su formulación una serie de estrategias que guían la acción.
3. Al vincularse con áreas sensibles de la vida social y estatal.
4. Al fungir como vía de comunicación del Estado con su entorno.
5. Al ser un coadyuvante en la prefiguración y configuración de la realidad internacional.

En este sentido es necesario concebir a la política exterior como un proceso político-social, el cual posee un amplio carácter estratégico por las razones anteriormente mencionadas. Por consiguiente, las estrategias permitirán delinear las conductas específicas del Estado, que le permitan superar los obstáculos y aprovechar las ventajas existentes para el logro de fines ya establecidos.

1.2.8 Instrumentos, medios y recursos

Los *instrumentos de la política exterior* son aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional que ayudan al logro de los objetivos y determinan el tipo de relación entre dos o más Estados.⁴⁷ En este caso, la guerra puede ser el instrumento de política exterior más utilizado a través de la historia de las relaciones internacionales.

No obstante, es importante considerar y ponderar los medios que dispone un país para alcanzar sus objetivos. En esta parte, Ernest Petrič ha hecho una aportación metodológica abarcadora al introducir el concepto de medios (o recursos) de la política exterior.

⁴⁷ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 34.

De acuerdo a Ernest Petrič, los *medios y recursos de un Estado* en materia de política exterior pueden ser definidos como aquellas medidas que conllevan a la utilización de recursos tangibles e intangibles para alcanzar los objetivos de un Estado de acuerdo a sus ideas, normas y valores.⁴⁸

Con estas medidas los Estados y órganos aprobados para llevar a cabo la política exterior defienden el interés nacional de su país. Algunos de los medios en la arena internacional pueden ser sanciones económicas o embargos, acciones políticas, suspensión de las relaciones bilaterales, acciones legales, entre otros.

Siguiendo la línea análisis de Ernest Petrič los medios de la política exterior pueden ser divididos a su vez en *medios directos* y *medios indirectos*.

Por *medio directos* nos referimos a todas aquellas acciones y medidas utilizadas por un Estado para alcanzar objetivos concretos de política exterior al corto y mediano plazo. Usualmente los medios directos son divididos en medios de coerción y medios de persuasión. Los medios de coerción son aquellas acciones llevadas a cabo por un Estado para forzar a otro Estado a actuar de cierta forma, abandonar o cambiar ciertas prácticas.⁴⁹ La utilización de los medios de coerción puede traer consecuencias negativas para los Estados, pues crean una atmósfera de conflicto de intereses. Por otra parte los medios de persuasión son aquellas medidas y acciones en el plano de las ideas, valores, ideología, identidad y cultura que un Estado utiliza para alcanzar sus objetivos.

Por *medios (o recursos) indirectos* nos referimos generalmente a la imagen, percepción y posición de un Estado en la comunidad internacional, es decir, son aquellas acciones implementadas por un Estado, con el fin de mejorar y posicionar

⁴⁸ Karen E. Smith, "The instruments of European Union Foreign Policy", citado por Jan Zielonka en Ernest Petrič, *Foreign Policy: from conception to diplomatic practice*, Bosten, Koninklijke Brill NV, 2013, p. 143.

⁴⁹ Ernest Petrič, *Foreign Policy: From conception to diplomatic practice*, Bosten, Koninklijke Brill NV, 2013, p. 144.

la imagen y prestigio de un país a nivel internacional. Entre estos medios indirectos se puede mencionar a manera de ejemplo, la participación de un país en una organización internacional, las alianzas con otros Estados, mantener una postura neutral frente a un conflicto internacional, la credibilidad y reputación que tiene un Estado en la opinión pública internacional. Normalmente los resultados alcanzados a través de los medios indirectos se pueden percibir al largo plazo.

1.2.9 Capacidad de negociación internacional

El alcance de los objetivos propuestos y el logro de los resultados esperados dependen de la capacidad de negociación internacional que tengan los Estados. En términos generales, la *capacidad de negociación internacional* es el poder que tiene una nación para alcanzar sus propósitos. Sin embargo, hay que recordar que la capacidad de negociación internacional es relativa y dinámica, porque un día se tiene y al otro se puede perder.

Rafael Velázquez define a la capacidad de negociación internacional de un Estado como la posibilidad de lograr las metas estatales con base en ciertas circunstancias tanto nacionales como internacionales.⁵⁰

Algunos autores establecen que los elementos que determinan dicha capacidad son, entre los más importantes, la geografía, la población, las bases tecnológicas materiales, los recursos naturales, el potencial militar, la producción militar, la producción industrial y agrícola, el prestigio internacional, la capacidad diplomática, la opinión pública, la naturaleza e ideología del gobierno, el carácter nacional del Estado, la organización administrativa y el liderazgo nacional.⁵¹

De igual manera, Burton argumenta que, si la política exterior es considerada como la búsqueda del interés nacional por medio de la promoción o

⁵⁰ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 35.

⁵¹ Silviu Brucan, "The dissolution of power" y Johon Stössinger, "The Might of Nations" en Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 36.

de la resistencia al cambio y del ajuste al mismo, entonces la presencia o ausencia de ciertas condiciones han de determinar el éxito de la política exterior.⁵² Por ejemplo, el tipo de instituciones políticas, el grado de dependencia de los mercados externos y de las fuentes de abastecimiento de las materias primas podrían determinar, hasta cierto grado, la posición negociadora de los Estados.

Mabel Laredo argumenta que “en cuanto al grado de incidencia de lo nacional en la política internacional se puede afirmar que generalmente aumenta en la medida en que los Estados son más fuertes, con mayor cohesión interna, con menos dependencia del exterior y disminuye en caso contrario.”⁵³ Por otra parte, Hans Morgenthau afirma que la política exterior es una lucha por el poder. Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el objetivo inmediato.

Con base en las consideraciones anteriores y tomando en cuenta nuestra línea de análisis, es pertinente instrumentar un esquema de los factores que determinan la capacidad de negociación internacional de un Estado. Es por esto que dividiremos para su estudio a los factores en endógenos y exógenos. A continuación se definirán con más detalle.

1.2.10 Acciones

De acuerdo a nuestro modelo de análisis, las acciones de política exterior son aquellas conductas, posiciones, actitudes y declaraciones, que se llevan a cabo por los gobiernos de los Estados para alcanzar las metas nacionales. Entre los ejemplos más comunes de acciones en materia de política exterior se puede

⁵² J.W. Burton, “Teoría general de las Relaciones Internacionales”, en Rafael Velázquez, *op. cit.* pp. 27-36.

⁵³ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 35.

mencionar a la firma de un tratado internacional, una declaración de guerra o el rompimiento de relaciones con un Estado.

El especialista Howard H. Lentner propone cinco categorías de acción:

1. “Inacción, que es el aislamiento de un actor de las relaciones internacionales;
2. Acción de ayuda, cuando un Estado apoya a otro;
3. Acción de oposición o defensa, cuando un Estado se defiende de las amenazas de otro o se opone a la política de un país o grupo;
4. Acción neutral, que son acciones que intentan detener un conflicto entre Estados y mediar la solución, o cuando un país no se alinea a dos bloques en disputa;
5. Acción de inducción, que es cuando un actor trata de influir en las acciones de otros en la escena internacional.”⁵⁴

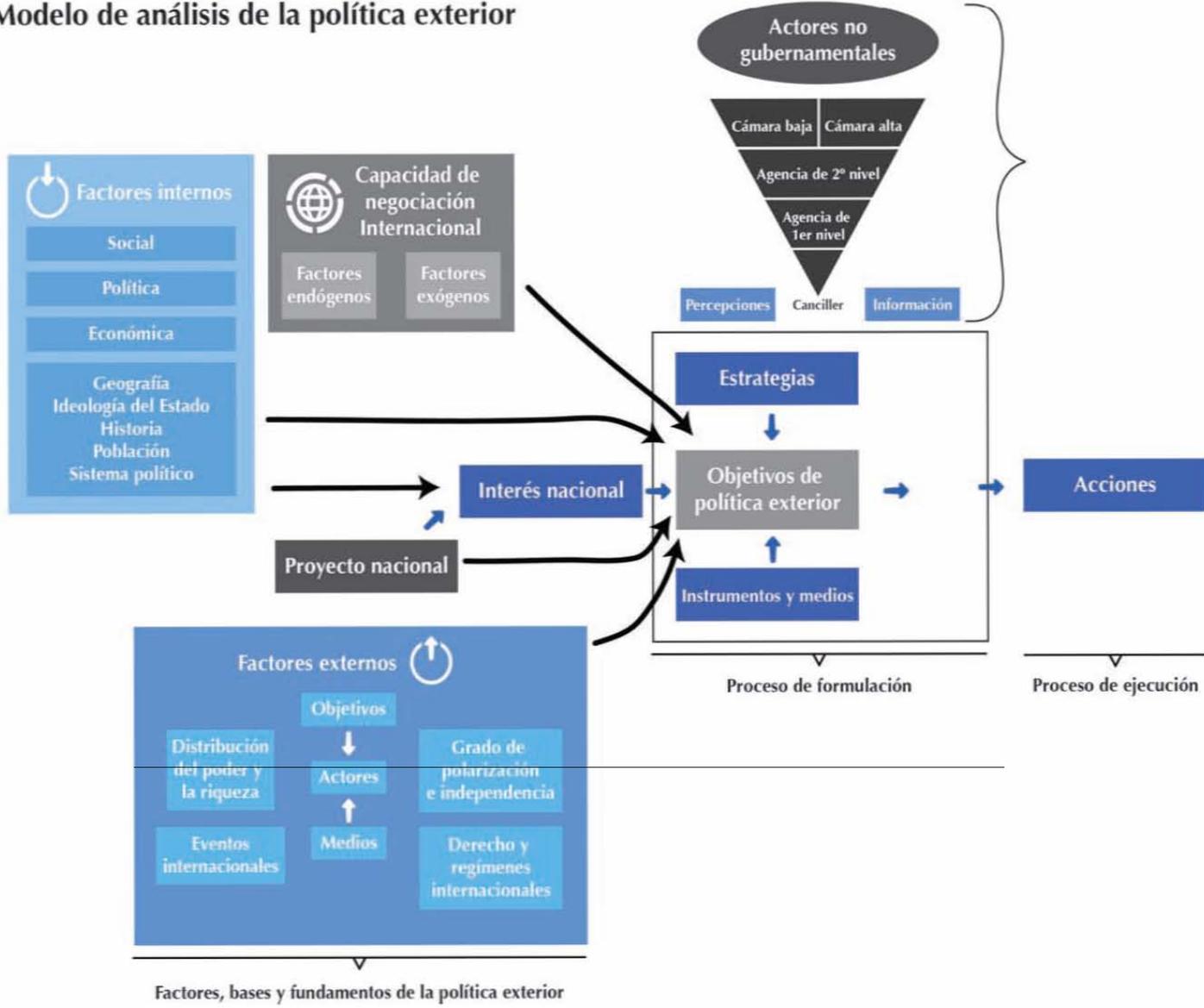
En el Anexo I se presenta un diagrama que explica de forma sintetizada nuestro modelo de análisis a emplear.

⁵⁴ Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 39.

Tabla I: Modelo de Análisis de la política exterior

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al modelo de Rafael Velázquez, Rafael Velázquez

Modelo de análisis de la política exterior



Flores, Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México, México, Plaza y Valdés, 2005, p. 32.

2. Bases y fundamentos de la Política Exterior Alemana

Cada país cuenta con una manera particular para la ejecución de su política exterior, en donde se involucran diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, con diferentes grados de influencia en el proceso de toma de decisiones en un periodo de tiempo definido. Es por esto que en este capítulo se analizará más a fondo las bases, fundamentos, actores y estructuras que caracterizan a la ejecución de la política exterior de Alemania.

2.1 Principios fundamentales de la Política Exterior Alemana

Alemania fue un país marcado fuertemente por la Segunda Guerra Mundial, pues al finalizar este periodo el país fue dividido en cuatro zonas de ocupación, para después dar lugar a dos Alemania: la República Federal de Alemania (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA). Por un lado la República Federal Alemana estuvo bajo la influencia estadounidense, la cual apoyó los principios democráticos y la libre competencia del mercado. Por otro lado, la República Democrática Alemana estuvo fuertemente influenciada por la URSS y sus ideales socialistas. A pesar de que cada Estado tomó diferentes directrices políticas, muchos principios fundamentales y objetivos de política exterior de la actual República Federal Alemana se retoman de la Alemania occidental, ya que con la unificación se adoptó su base política con ciertas adaptaciones que conjugaban la experiencia de las dos Alemania.

Es por esta razón que desde la formación de la República Federal Alemana (1949) y con la redacción de la Ley Fundamental (1949) se establecieron ciertos principios rectores y líneas de continuidad que explican la base de la política exterior alemana. Asimismo, uno de los pilares por excelencia de la política exterior, el cual ha sido reforzado por varios Gobiernos Federales sin importar su inclinación política, ha sido siempre la completa y cabal integración del país en las estructuras de cooperación multilateral. Es por esto que el proyecto de integración

europea es un principio esencial para la definición de las directrices de política exterior alemana. Aunado a esto se encuentran los principios de paz, seguridad, prosperidad y democracia, los cuales se volvieron ejes centrales en el desarrollo de la política exterior.

Del mismo modo, es importante comprender la base en la que se desarrolla y ejecuta la política exterior alemana. Para esto, nos remitimos a su constitución, denominada “Ley Fundamental”, para comprender el funcionamiento del sistema político alemán.

En la Ley Fundamental se define a Alemania como un Estado social, principio del cual se deriva la exigencia de que los poderes públicos adopten medidas para que los ciudadanos tengan garantizado un sustento digno en caso de desempleo, discapacidad o enfermedad y en la vejez. Este principio del Estado social pertenece a los principios constitucionales esenciales o de “carácter perpetuo.” De igual manera, la Ley Fundamental afirma que los derechos fundamentales, la forma de gobierno democrático, el Estado federal y el Estado social no son susceptibles de desvirtuarse ni alterarse mediante ulteriores reformas o modificaciones constitucionales ni tampoco a través de una Constitución íntegramente nueva.⁵⁵

Asimismo, dentro de la Ley Fundamental se encuentra un preámbulo con la siguiente insignia, la cual esclarece cuáles son los principios y valores en los cuales se sustenta su sistema político y a su vez menciona a los 16 *Länder*⁵⁶ que forman la federación alemana:

Consciente de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres, animado de la voluntad de servir a la paz del mundo, como miembro con igualdad de

⁵⁵ s/A, La Actualidad de Alemania 2016, *Estado y Política: La Ley Fundamental*, [en línea] URL: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-page-11>, [consultado el 22 de febrero de 2016]

⁵⁶ Por Länder se entenderá a los 16 Estados Federados alemanes.

derechos de una Europa unida, el pueblo alemán, en virtud de su poder constituyente, se ha otorgado la presente Ley Fundamental. Los alemanes, en los Länder de Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandenburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Wesfalia, Renania Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia, han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania. La presente Ley Fundamental rige, pues, para todo el pueblo alemán.⁵⁷

Aquí es interesante analizar los valores, creencias e ideas que sustentan el sistema político alemán, el cual es la base para el desarrollo de su política exterior, y en donde se hace especial énfasis en la idea de una Europa unida, tomando en cuenta que esta constitución fue firmada el 23 de mayo de 1949 por el Consejo Parlamentario, después de la Segunda Guerra Mundial.

De esta forma se confirma la existencia de una relación formal constitucional entre el Estado Federal y los Estados Federados o *Länder*. Hasta este punto es importante entender cómo se dividen las competencias entre el Estado Federal y los *Länder* en materia de política exterior.

2.2 El sistema político alemán y la distribución de las competencias en materia de Política Exterior

Para comprender cómo funciona el sistema político alemán y cual es la distribución de competencias en materia de política exterior es necesario remitirnos nuevamente a su Ley Fundamental. De acuerdo al artículo 32º de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania el mantenimiento de las relaciones con Estados Extranjeros compete a la Federación.⁵⁸ Es decir, en materia de política exterior existe la primacía de la federación sobre los *Länder*. Siguiendo esta misma línea, el artículo 73º de la Ley Fundamental Alemana estipula que “en materia de política exterior la federación tiene la facultad legal exclusiva”.⁵⁹

⁵⁷ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Dr. Ricardo García Macho (trad.), Deutscher Bundestag, 2014, pp. 15-16.

⁵⁸ *Ibid.*, Art. 32º Inciso (1), pp. 38-39.

⁵⁹ *Ibid.*, Art. 72º Inciso (1), p. 62.

Por otra parte, en el artículo 23^o se prevé la acción conjunta en ciertas áreas, tales como la Unión Europea, el *Bundesrat*⁶⁰ y la Federación en tanto tuviera que participar en las correspondientes medidas a nivel nacional o en tanto los *Länder* fueran competentes a nivel nacional. De igual modo, el artículo 23^o, párrafo 5, establece que “cuando los intereses de los *Länder* sean afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación o en la medida que la Federación tenga, por lo demás, el derecho de legislar, el Gobierno Federal tendrá en cuenta la toma de posición del *Bundesrat*.”⁶¹

2.3 Actores

Como se ha mencionado anteriormente, existe una gran diversidad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que influyen en el proceso de toma de decisiones en política exterior en Alemania. Sin embargo, podemos hacer una clasificación de acuerdo a la naturaleza, la función y al margen de acción de los actores involucrados en el proceso de ejecución de la política exterior alemana. Por lo tanto, podemos dividir a los actores en: 1) actores gubernamentales legítimos y 2) actores que tienen una gran influencia dentro de la toma de decisiones y que por su parte llevan a cabo acciones exteriores, pero carecen de competencias formales reconocidas.

Dentro del grupo de actores gubernamentales legítimos nos referimos a los actores tradicionales dentro de la República Federal Alemana, en donde se encuentran los siguientes: el Gobierno Federal, el Canciller, el Gabinete, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministro de Relaciones Exteriores, los *Länder*, otros Ministerios y los partidos políticos.

⁶⁰ El *Bundesrat* o Consejo Federal es el órgano de representación de los dieciséis Estados Federados de Alemania, el cual actúa como órgano constitucional federativo y legislativo.

⁶¹ *Ibid.*, Art. 72^o Inciso (1), p. 63.

Por otra parte, dentro del grupo de actores que realizan acciones y relaciones exteriores y que a su vez cuentan con gran influencia dentro de la toma de decisiones, pero carecen de cierto reconocimiento formal gubernamental, se encuentran organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, los medios de comunicación, entre otros.

A continuación se hará una breve descripción de los actores anteriormente mencionados, destacando elementos como su margen de acción, su función, su influencia en la política exterior, etc.

2.3.1 El canciller

El Canciller Federal es el único miembro del Gobierno Federal elegido por el Parlamento. La Constitución le reconoce el derecho de elegir a los ministros al frente de las distintas áreas de gobierno. De igual forma, éste decide el número de ministerios y define las competencias de cada cartera. Tiene competencia directiva, es decir, fija las directrices de la política de gobierno. Además, concentra un arsenal de instrumentos de gobierno equiparable al poder de los presidentes en las democracias presidencialistas.⁶²

Para fijar las competencias del Canciller Federal, el Consejo Parlamentario, órgano que adoptó la Constitución en el año 1949, se inspiró en el cargo del Primer Ministro británico. Sin embargo, el canciller alemán cuenta con más restricciones en comparación con el Primer Ministro británico. Por norma, en el sistema parlamentario de Gran Bretaña sólo gobierna un partido porque el sistema de representación mayoritaria británico favorece al partido más fuerte. En cambio, por regla general, en el *Bundestag*⁶³ ningún partido alcanza la mayoría suficiente

⁶² *La Actualidad de Alemania 2016*, "Estado y Política: el Canciller Federal". [en línea], Texto completo en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-pagen>. [Consultado por última vez el 22 de febrero de 2016]

⁶³ El *Bundestag* o Parlamento Federal es el órgano federal supremo legislativo de la República Federal de Alemania, el cual decide las leyes federales, elige al Canciller de

para gobernar sin ninguna alianza o coalición con otros partidos.

La elección del Canciller va precedida de intensas consultas entre los partidos que aspiran a gobernar juntos. Al partido más fuerte de la coalición de gobierno se le reconoce el derecho de cubrir el puesto de Canciller Federal. Además, los partidos acuerdan el programa de actuaciones para la legislatura. Los resultados de esas negociaciones se materializan en un acuerdo de coalición. Una vez dados estos pasos, se procede a la elección del Canciller Federal. Las negociaciones entre los partidos de gobierno influyen en las decisiones del Gobierno Federal.

Aquí es esencial definir las funciones y competencias del canciller en materia de política exterior según la Ley fundamental. De acuerdo al artículo 65^o de la Ley Federal, se estipula que “el Canciller Federal fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas”. Dentro de tales directrices, cada ministro federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera. Las diferencias de opinión que surjan entre los ministros federales serán resueltas por el Gobierno Federal. De igual manera, el Canciller Federal dirigirá los asuntos de Gobierno según un reglamento interno adoptado por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal”.⁶⁴

Haciendo alusión a las competencias constitucionales del canciller se puede mencionar al Artículo 115^o b de la Ley Fundamental, el cual habla de la transferencia al Canciller Federal de la jefatura y del mando de las Fuerzas Armadas bajo la proclamación del caso de defensa.⁶⁵

La figura del canciller tiene un papel importante dentro del sistema político federal. Sin embargo, muchas veces depende de la personalidad del canciller y de

Alemania y controla el trabajo del gobierno. Su cometido principal es representar la voluntad del pueblo.

⁶⁴ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, ob. cit., Art. 69^o, p. 63.

⁶⁵ Ibid., Art. 115^o B, p. 116.

qué forma se involucra en los asuntos en materia de política exterior. Es por esta razón que muchos expertos hablan del “principio del canciller”, el cual ha sido retomado por algunos autores como un elemento importante de análisis dentro de la política exterior alemana, ya que la función de coordinación de la cancillería dentro del sistema político alemán es importante. No obstante, la importancia de este principio depende de muchos elementos, entre ellos, la personalidad de los cancilleres, el momento histórico y la capacidad de negociación de Alemania en un determinado periodo; ya que ha habido algunos cancilleres que han contado con una participación muy activa dentro de la política exterior, tales como Konrad Adenauer, Willy Brand, Helmut Schmidt, Helmut Kohl y Angela Merkel. Por otro lado, existen otros que no se han interesado mucho estos asuntos, entre ellos, Ludwid Erhard y Kurt Goerge Kiesenger.⁶⁶

Siguiendo esta misma línea de análisis entre la relación del canciller y la cancillería, existe el término de “la democracia tipo canciller” (*Kanzlerdemokratie*), el cual se refiere al proceso que ocurre cuando un canciller tiene bastante margen de maniobra dentro de la cancillería y el ministerio de relaciones exteriores, pues funge a su vez como ministro de relaciones extriories. Haciendo alusión a esta modalidad para gobernar, se puede mencionar a Konrad Adenauer, ya que él era simultáneamente el canciller federal y el ministro de relaciones exteriores, así que utilizó esta posición para establecer las directrices y fortalecer las del proceso de integración europea.⁶⁷

⁶⁶ Gunther Hellman, Wolfgang Wagner y Rainer Baumann, *Deutsche Außenpolitik*, Alemania, Springer, 2014, segunda edición, pp. 47-48.

⁶⁷ Hans-Peter Schwarz, “Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik, Tübingen, Mohr, 1964” en Gunther Hellman, Wolfgang Wagner y Rainer Baumann, *Deutsche Außenpolitik*, Alemania, Springer, 2014, segunda edición, p. 47.

De la misma forma, en relación con la figura del canciller, es importante mencionar el papel que tiene los asesores y expertos pertenecientes a diferentes ministerios.⁶⁸

2.3.2 La cancillería

Una de las funciones principales de la Cancillería Federal es ayudar y asesorar al canciller para el desarrollo de sus funciones constitucionales. Por otro lado, la cancillería federal puede considerarse como una pieza integral constitucional para regular y coordinar los tres principios de autoridad (canciller, gabinete y ministerial). De igual manera, la cancillería sirve como un marco de referencia flexible para fomentar la cooperación efectiva dentro del Gobierno Federal.

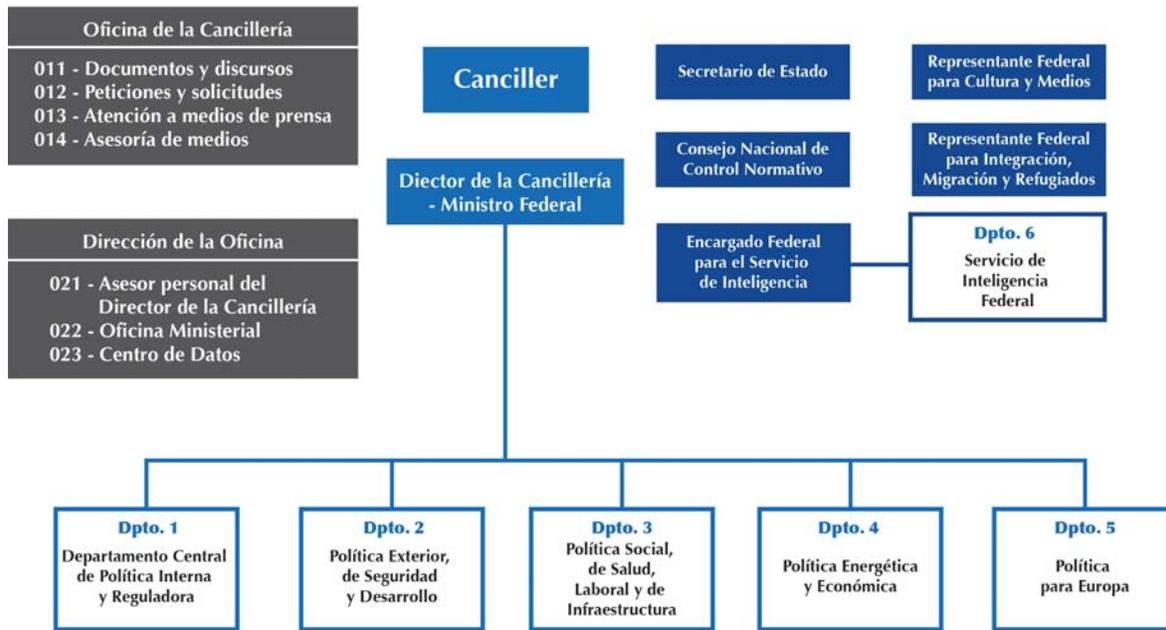
Gracias a esta función integradora y coordinadora de la cancillería, se podría afirmar que muchas de las acciones del ejecutivo en materia de política exterior, dependen en parte de la manera en que la cancillería realiza su trabajo, debido a que dentro de sus actividades se encuentran las siguientes: 1) desarrollar mecanismo eficientes de coordinación entre cada ministerio y 2) asesorar acertivamente al canciller sobre cada asunto en la materia. Es importante recalcar el papel que tiene el Director General de la Cancillería para llevar a cabo dichas funciones.⁶⁹

Como se aprecia en el siguiente organigrama, la Cancillería cuenta con un gran abanico de actividades que tocan diversos temas importantes para una coherente vinculación de la política interna con la política exterior, sobre todo con Europa, pues se puede apreciar que existe todo un departamento exclusivo para de Europa, aparte del Departamento de Política Exterior, de Seguridad y Desarrollo.

⁶⁸ Judith Siwert-Probst, "Traditional Institutions of Foreign Policy" en Wolf-Dieter Eberwein y Karl Kaiser, *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an interdependent World*, Inglaterra, Palgrave, 2001, p. 326.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 336.

Tabla II: Organigrama de la Cancillería Federal, (extracto 2013)



Fuente: Gobierno Federal Alemán, 2014, <http://www.bundesregierung.de>

70

2.3.3 El gabinete federal

De acuerdo al Reglamento de Procedimiento del Gobierno Federal,⁷⁰ el gabinete actúa como un cuerpo cooperativo para abordar todas las cuestiones o asuntos relacionados con la política doméstica, exterior, económica, social, financiera y cultural para que se lleve a cabo una discusión y una resolución correspondiente en alguna materia. El gabinete federal está compuesto por un canciller federal y por los ministros federales.

70

⁷⁰ En alemán, *Geschäftsordnung der Bundesregierung*: GOBReg, art 15

La junta o sesión de gabinete es una de las más importantes formalmente dentro del ejecutivo, ya que se crea una opinión general respecto a las decisiones que refieren a los borradores e iniciativas de legislaciones, regulaciones y otras medidas. De la misma manera, existe una agenda en relación a la situación internacional donde se abordan diversos asuntos y en la que a veces el ministro de relaciones exteriores da un reporte informal de la situación internacional. Además, en ella el canciller da instrucciones generales a sus ministros respecto a asuntos exteriores, obligando al ejecutivo a adherirse a ciertas posturas. De igual forma, muchos asuntos pueden ser abordados a través de las juntas interministeriales (*Ministergespräch*).

2.3.4 El presidente federal

El presidente federal es el jefe del Estado y representa al país en el exterior y nombra a los miembros del Gobierno, a los jueces y a los altos funcionarios. En el ámbito legislativo sanciona y promulga las leyes. Además, separa a los ministros de su cargo y tiene la facultad de disolver el Parlamento en casos excepcionales. La Ley Fundamental no le reconoce un derecho de veto como el que tiene, por ejemplo, el presidente de los EE.UU contra las leyes aprobadas por los órganos parlamentarios. El presidente federal ejerce su cargo por un período de cinco años, admitiéndose una sola reelección. Es elegido por la Asamblea Federal, órgano constitucional que se compone de los diputados del *Bundestag*, por una parte, y un número igual de delegados elegidos por los Parlamentos de los dieciséis Estados Federados, por la otra.⁷¹

Desde un punto de vista formal, el presidente es el encargado de representar a la federación y firmar tratados con otros Estados, así que sus funciones se encuentran dentro del ámbito de la representación; es decir, el presidente federal cuenta con un importante significado y función simbólica,

⁷¹ *La Actualidad de Alemania 2016*, "Estado y Política: El presidente federal", [en línea], Texto completo en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-page-11>. [Consultado por última vez el 22 de febrero de 2016]

porque representa a la federación al exterior, mientras que internamente es una figura integrativa del proceso de política exterior.

Dentro de los atributos de función representativa se puede mencionar el papel que toma al recibir las visitas de los presidentes de otros Estados. Sin embargo, debe estar en concordancia y de acuerdo con el canciller y el ministerio de asuntos exteriores.

De esta forma, el artículo 59 de la Ley Fundamental referente a la representación internacional de la Federación menciona que:

El Presidente Federal representa a la Federación en el plano internacional. En nombre de la Federación concluye los tratados con Estados extranjeros. Acredita y recibe a los representantes diplomáticos.⁷²

También, el artículo 115^a, en su párrafo 5, describe una competencia del presidente federal en materia de defensa al afirmar que:

Si la declaración del caso de defensa hubiera sido promulgada y si el territorio federal estuviese siendo atacado con las armas, el Presidente Federal podrá, con la aprobación del *Bundestag*, hacer declaraciones a los efectos del Derecho Internacional sobre la existencia del caso de defensa.⁷³

A lo largo de la historia alemana ha habido conflictos entre la figura del presidente federal y el canciller, por ejemplo, entre el canciller Adenauer y el presidente federal Heuss. Es por esto que en la literatura se le asocia al presidente federal un control simbólico y representativo.

2.3.5 El Ministerio de Asuntos Exteriores

El Ministerio de Asuntos Exteriores se encarga de coordinar la política exterior especializada, es decir, a través de grupos de trabajos ministeriales, en donde

⁷² Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, ob. cit., Art. 59º, p. 56.

⁷³ *Ibid.*, Art. 115º A, párrafo 5, p. 113.

existen mecanismos formales e informales para el trabajo conjunto en esta materia a través de los diferentes ministerios.

Este Ministerio esta regulado por la Ley Federal de Servicio Exterior (Gesetz über den Auswärtigen Dienst, GAD), y se encarga de la coordinación de las diferentes áreas dentro de la política exterior alemana.⁷⁴

Asimismo, es importante destacar el papel de los Ministros adjuntos, ya que asumen principalmente tareas políticas y apoyan al Ministro Federal de Relaciones Exteriores en sus funciones en el Gobierno. También se encuentran los Secretarios de Estado, los cuales son funcionarios de mayor rango y representan al Ministro en la dirección del servicio exterior en su conjunto. De igual forma, dirigen sus respectivas áreas de competencia en la sede central y tienen a su cargo la supervisión de las misiones. Bajo el mandato de los Secretarios de Estado, se realiza a diario la llamada "reunión de directores" con todos los directores generales del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, misma en la que se abordan los desarrollos actuales en el mundo y las consecuencias operativas que de ello se derivan.

El servicio exterior alemán esta compuesto por las 228 representaciones alemanas repartidas a nivel internacional, las cuales se ocupan no sólo de las relaciones diplomáticas y del análisis de los procesos que se registran en los distintos países y regiones, ante los cuales ha de reaccionar la política gubernamental, sino que abarca a la vez el fomento económico, la firma de acuerdos interestatales (bajo la competencia del servicio exterior como representación) y las gestiones de apoyo a la hora de entablar contactos.⁷⁵

⁷⁴ "Gesetz über den Auswärtigen Dienst", (GAD, Ley Federal del Servicio Exterior Alemán), 14 de noviembre de 2011, *Servicio Federal de Justicia y Defensa del Consumidor en colaboración con juris GmbH.*, [en línea] Texto completo en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gad/gesamt.pdf>, [Consultado por última vez el 1 de marzo de 2016]

⁷⁵ *La Actualidad de Alemania 2016*, "Estado y Política: El Ministerio Federal de Relaciones Exteriores". [en línea], Texto completo disponible en: <http://www.tatsachen-ueber->

La competencia central ministerial en materia de política exterior se encuentra a cargo del ministro federal de relaciones exteriores, el cual lidera el servicio de acción exterior. Sin embargo, se necesita la participación de ministros especiales para temas muy definidos y en detalle para diversas competencias. Es por esta razón que en el Estatuto de Servicio de Acción Exterior se establece una función coordinadora del Ministerio de Asuntos Exteriores en aquellas áreas donde se necesite competencias y conocimientos específicos. Por lo tanto, existen aproximadamente 250 unidades dentro de los diferentes ministerios (excluyendo al ministerio de defensa), que de cierta forma se involucran para el desarrollo de la política exterior, sobre todo a nivel regional. Es por esto que, muchas veces, la función de las unidades de otros ministerios es la de informar e intercambiar datos sobre asuntos específicos con el Ministerio de Asuntos Exteriores, antes de que éstos realicen negociaciones en el extranjero con otros Estados o actores no gubernamentales. De esta forma, el Ministerio Federal del Interior y el Ministerio Federal de Justicia deben estar involucrados en la preparación de acuerdos para reforzar su constitucionalidad.

Siguiendo esta línea de argumentación en la formulación de la política, en Europa se involucran diversos ministerios, dependiendo de la materia que se quiera abordar, por lo que muchas veces surge el debate de la creación de un ministerio de asuntos exteriores exclusivo para las directrices de política exterior y no sólo una oficina de asuntos exteriores. De igual forma, otro actor que tiene gran influencia en la política para Europa es la Cancillería, la cual se involucra de forma directa en las negociaciones y la coordinación de políticas, como sucedió en las negociaciones del Espacio Schengen.

Es por eso que, con la creación de la Dirección General para Europa (Dirección General E) tras la formación del mercado común europeo, el Ministerio

deutschland.de/es/politica-exterior/contenido/informacion-de-fondo/el-ministerio-federal-de-relaciones-exterior.html?type=1. [Consultado por última vez el 1 de marzo 2016]

de Asuntos Exteriores ha asumido el monopolio en la coordinación de acuerdo al Estatuto del Servicio Exterior. Esta competencia fue hecha gracias a la Reforma del Servicio Exterior que entró en vigor el 1 de julio de 1998; con esto, las relaciones bilaterales con los Estados miembros fueron transferidas de la Dirección General 2 a la Dirección General E.

De igual forma, el Ministerio de Asuntos Exteriores es responsable de asesorar e informar al *Bundestag* sobre aspectos básicos y sobre el desarrollo de la política Europea; como ejemplo se pueden mencionar las negociaciones para la preparación del Tratado de Maastricht, en las que el Ministerio de Asuntos Exteriores tuvo un papel preponderante junto con la cancillería y el gabinete federal. Además, las peticiones y sugerencias para la entrada del ejército o para la aprobación de la utilización o despliegue de las fuerzas armadas son subidas al Gabinete tras la coordinación e intercambio de información con varios ministerios, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa.

A lo largo de la historia alemana, el fomento del comercio ha sido una de las tareas fundamentales al exterior, por lo que, para evitar el posible conflicto entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía, se han creado las cámaras de comercio e industria en el exterior, las cuales trabajan en colaboración con diversos ministerios.

Por una parte, el Ministerio de Defensa disfruta de una autonomía especial en materia de las fuerzas armadas, tal como lo estipula el artículo 65a de la Ley Fundamental. Por otra parte, para la gestión de conflictos y crisis, el Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con una oficina especializada para asesorar y dar información.⁷⁶

⁷⁶ Judith Siwert-Probst, ob. cit., p. 326.

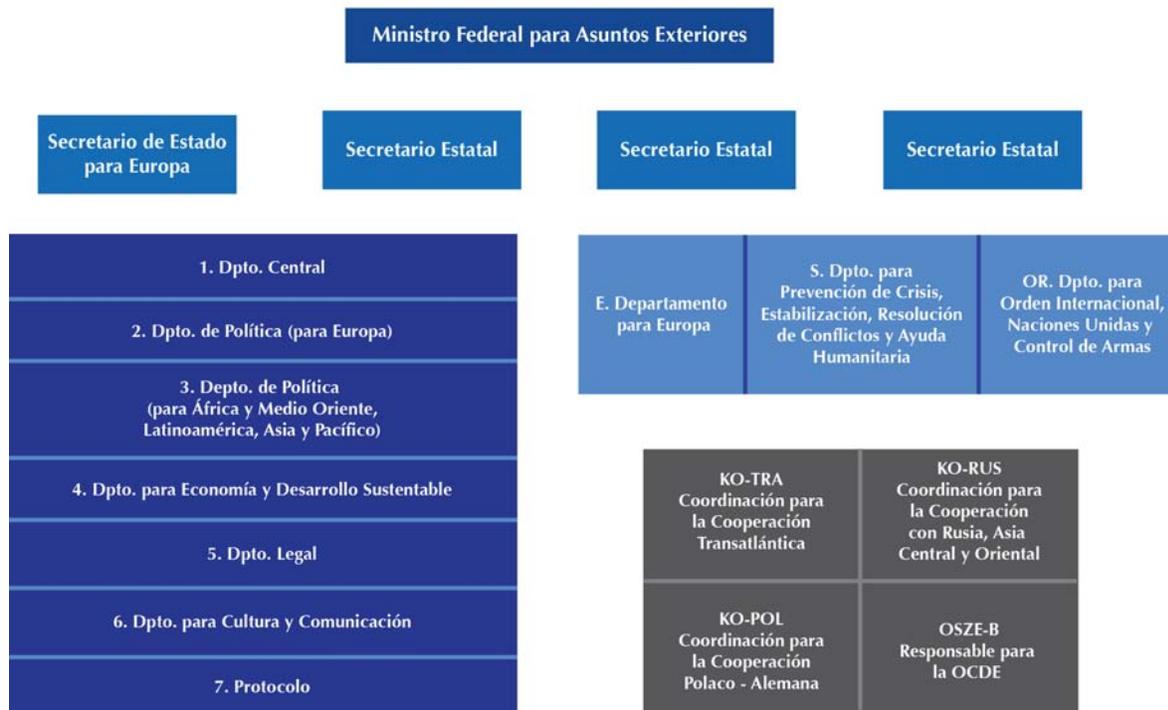


Tabla III: Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores (2013)

2.3.6 Ministerios especializados

?

?

Aquí es pertinente hacer una distinción entre lo que se entiende por relaciones exteriores (*Aussenbeziehungen*) y política exterior (*Aussenpolitik*). El primer término se refiere a todas las relaciones al exterior que mantienen los ministerios, los cuales no siempre están asociados con asuntos exteriores. El segundo, *Aussenpolitik* (política exterior), se refiere a los intereses nacionales a cargo de las instituciones responsables. Por lo tanto, las relaciones exteriores pueden ser parte (no exclusivas) de la política exterior. Es por esto que el interés nacional es definido por la cancillería, el gabinete y el ministerio de asuntos exteriores.

Estas relaciones exteriores de los ministerios son importantes para darle mayor consistencia al seguimiento de los intereses nacionales, ya que el Ministerio de Asuntos Exteriores no cuenta ni con el personal suficiente ni con la especialización para dar un seguimiento intenso y específico. Por esta razón es importante la función coordinadora y la colaboración entre ministerios.⁷⁷

2.3.7 El Bundestag

El *Bundestag* es el órgano de representación del pueblo alemán. La representación se adquiere por sufragio universal periódicamente manifestado a través de los comicios. Todo elector tiene dos votos: la mitad de los 598 escaños del *Bundestag* se asigna a través de la elección de las listas regionales de los partidos (“segundo voto”) y la otra mitad a través de la elección de candidatos directos en un total de 299 circunscripciones electorales (“primer voto”). Sus diputados se organizan en grupos parlamentarios y eligen de entre ellos al presidente de la Cámara. El *Bundestag* elige al Canciller Federal (jefe de gobierno) y a continuación le mantiene en el cargo si aprueba su política. El *Bundestag* puede relevar al Canciller negándole su confianza.⁷⁸

La segunda gran tarea de los diputados del *Bundestag* es la legislación. Desde 1949 se han presentado en el Parlamento más de 10.000 proyectos de ley y se han aprobado más de 6.600 leyes, fundamentalmente modificaciones legislativas. También en esto el *Bundestag* se asemeja a los Parlamentos de otras democracias parlamentarias: básicamente aprueba leyes propuestas por el Gobierno Federal. Sin embargo, el *Bundestag*, que tiene su sede en el edificio del Reichstag de Berlín, no encarna exactamente el modelo de la cámara de debate que caracteriza a la cultura parlamentaria británica, más bien responde al modelo

⁷⁷ *Ibid.*, p. 326.

⁷⁸ *La Actualidad de Alemania 2016*, “Estado y Política: El Bundestag”. Texto completo disponible en: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-exterior/contenido/informacion-de-fondo/el-ministerio-federal-de-relaciones-exterior.html?type=1>. Consultado por última vez el 1 de marzo 2016.

estadounidense del Parlamento centrado en el trabajo a nivel de comisión. Las comisiones del *Bundestag* examinan en profundidad y con un alto grado de especialización los proyectos de ley presentados a la Cámara.

La tercera gran función del *Bundestag* es el control del Gobierno. La oposición parlamentaria ejerce el control parlamentario visible para la opinión pública. La parte menos visible, pero no por ello menos eficaz, de la función de control corresponde a los diputados de los partidos de gobierno, quienes plantean a sus representantes gubernamentales preguntas críticas tras las puertas cerradas de los salones de sesiones.

En lo que respecta a la participación del *Bundestag* en materia de política europea, se puede ver que sus atribuciones han incrementado. Asimismo, se puede apreciar cierta participación indirecta, como intervenir en el presupuesto federal y elegir al canciller.

Dentro de la participación directa del *Bundestag* se encuentra la aprobación de los tratados que regulen las relaciones políticas de la Federación o se refieran a materias de la legislación federal.⁷⁹

2.3.8 Bundesrat

El *Bundesrat* es la cámara de representación de los Estados Federados y dentro de sus funciones esta el examinar todas las leyes federales. Como cámara de representación territorial, el *Bundesrat* ejerce las mismas funciones que las cámaras altas de otros Parlamentos federales bicamerales, la mayoría de las cuales recibe el nombre de "Senado". El *Bundesrat* está compuesto exclusivamente por representantes de los gobiernos de los Estados Federados. Cada Estado Federado tiene, como mínimo, tres votos y los Estados Federados

⁷⁹ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, ob. cit., Art. 59º, Párrafo 2, p. 56.

con mayor índice de población, un máximo de seis.⁸⁰

El *Bundesrat* interviene en la aprobación de las leyes federales, pero en esta tarea se distingue de las segundas cámaras de otros Estados federales. La Ley Fundamental establece dos modalidades de participación en el proceso legislativo. Las leyes federales que ocasionan a los Estados Federados costos administrativos adicionales o sustituyen a leyes propias de los mismos requieren la aprobación del *Bundesrat*: el *Bundesrat* tiene que aprobar la ley acordada por el *Bundestag* para que ésta pueda entrar en vigor. En este caso, la posición del *Bundesrat* como cuerpo colegislador es equivalente a la del *Bundestag*. Aquí es importante mencionar que, en materia de política exterior, tanto la figura del *Bundestag* como del *Bundesrat* tienen gran relevancia en asuntos de la Unión Europea.

Otra área de influencia es la aprobación de tratados y acuerdos, en donde tanto el *Bundestag* como el *Bundesrat* tiene gran margen de acción. Entre estos tratados se pueden mencionar el Tratado de la OTAN y los tratados referentes a la integración europea. De igual forma, el *Bundesrat* participa cuando se tocan cuestiones internas de los *Länder* en asuntos de la Unión Europea.⁸¹

2.3.9 Los partidos políticos

En virtud de la Ley Fundamental, los partidos políticos tienen la función de cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo. De este modo, la designación de candidatos para el desempeño de funciones políticas y la organización de las campañas electorales adquieren rango de tarea constitucional. Por esa razón, los partidos políticos perciben del Estado una compensación económica por los gastos de campaña electoral.

⁸⁰ *La Actualidad de Alemania 2016*, "Estado y Política: El Bundesrat". Texto completo disponible en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-page-2>. Consultado por última vez el 1 de marzo 2016.

⁸¹ Gunther Hellman, Wolfgang Wagner y Rainer Baumann, *Deutsche Außenpolitik*, Alemania, Springer, 2014, segunda edición, p. 48.

El sistema de partidos alemán no está muy fragmentado. A partir de un sistema tripartidista (CDU/CSU, SPD y FDP) de larga tradición, hoy existe un sistema pentapartidista, como consecuencia de la consolidación de *Los Verdes* en la década de los ochenta y de *La Izquierda*, partido sucesor del Partido Socialista Unificado (SED) de la República Democrática Alemana (RDA), tras la reunificación del país en 1990. Los partidos de la Unión, pertenecientes a la familia de los partidos cristianodemócratas europeos, son la Unión Cristiano-demócrata (CDU) y la Unión Cristiano-social (CSU). Mantienen estrechos vínculos entre sí, pero, en tanto que el primero extiende su actividad a todo el territorio nacional a excepción de Baviera, el segundo se circunscribe a este Estado Federado. En el *Bundestag*, los diputados de ambas formaciones se asocian con carácter permanente en un solo grupo parlamentario.

El Partido Social-demócrata de Alemania (SPD) es la segunda gran fuerza política del sistema de partidos alemán. Pertenece a la familia de los partidos socialdemócratas y socialistas democráticos europeos. Tanto la CDU/CSU y el SPD mantienen posiciones básicamente favorables al Estado Social. La CDU/CSU se nutre esencialmente de los estratos de los profesionales autónomos, industriales y empresarios, en tanto que el SPD está próximo a los sindicatos.

El Partido Liberal Democrático (FDP) pertenece a la familia de los partidos liberales europeos. Su credo político se basa en la mínima intervención posible del Estado en el mercado y goza de predicamento fundamentalmente entre los estratos de mayor nivel socioeconómico y educativo.

Por otra parte, *Los Verdes* pertenecen a la familia de los partidos verdes y ecologistas europeos. El rasgo distintivo de su programa es la combinación de la economía de mercado con la tutela a cargo del Estado de los principios de protección de la naturaleza y el medio ambiente. Al igual que el FDP, los Verdes representan a un electorado de renta relativamente alta y con niveles de formación

superiores a la media.

La Izquierda es el partido de fundación más reciente. Aunque tiene especial implantación en los cinco Estados Federados orientales, los cuales se adhirieron a la República Federal a raíz de la reunificación del país, también tiene representación en los Parlamentos de los demás Estados Federados. En cuanto formación que centra su discurso en la justicia social, compite sobre todo con el SPD.⁸²

2.3.10 La coalición

El sistema electoral alemán dificulta la formación de gobiernos de un solo partido. La norma es la alianza de partidos. Para que los electores sepan con qué socios tiene previsto gobernar el partido de su elección, los partidos suelen explicitar su posición de cara a la posible formación de Gobiernos de coalición antes del inicio de la campaña electoral; por consiguiente, al votar a un partido el ciudadano manifiesta, por una parte, su preferencia por una alianza de partidos y, por la otra, determina la relación de fuerzas entre los potenciales socios de gobierno.⁸³

Es importante mencionar la denominada junta de coalición (*Koalitionsrunde*), ya que es un instrumento institucionalizado de coordinación en donde asisten figuras importantes de la política, líderes y representantes de los partidos. Es un nivel informal de codecisión y de naturaleza confidencial. Su poder e influencia puede ser muy grande en las directrices de política exterior.⁸⁴

2.3.11 La Corte Constitucional Federal

La Corte Constitucional Federal es una institución característica de la democracia

⁸² *La Actualidad de Alemania 2016*, “Estado y Política: Los partidos políticos”. Texto completo disponible en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-page-13>. Consultado por última vez el 6 de marzo 2016.

⁸³ *La Actualidad de Alemania 2016*, “Estado y Política: El Bundesrat”. Texto completo disponible en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-page-2>. Consultado por última vez el de marzo 2016.

⁸⁴ Judith Siwert-Probst, p. 327.

alemana de posguerra. En virtud de la Ley Fundamental, tiene la atribución de derogar leyes regularmente aprobadas dentro del proceso legislativo democrático si considera que vulneran normas constitucionales. La Corte no puede actuar de oficio, sino a instancia de parte, es decir, si se promueve recurso ante la misma. Están legitimados, para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, el Presidente Federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat* y el Gobierno Federal en cuanto que son órganos federales, así también como partes integrantes de los mismos – diputados o grupos parlamentarios– y los gobiernos de los Estados Federados. La Corte también conoce de los “conflictos constitucionales” con la finalidad de asegurar la división de poderes garantizada por la Constitución y el funcionamiento del Estado federal. De manera que puedan dirigirse a la Corte incluso las minorías parlamentarias, es suficiente un tercio de los miembros del *Bundestag* para recurrir a una norma (control normativo abstracto).

De igual forma, la Ley Fundamental legitima al ciudadano individualmente para interponer el llamado “recurso de amparo constitucional” cuando se considere lesionado en sus derechos fundamentales por cualquier acto de los poderes públicos. Por último, todos los órganos judiciales alemanes están obligados a promover la cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte cuando consideren que una norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución (control normativo concreto). La Corte Constitucional Federal tiene el monopolio de interpretación de la Constitución en todos los órdenes jurisdiccionales.

2.4 Proyecto de nación e interés nacional.

El proyecto de nación es sustancial para la política exterior de un Estado, pues establece una meta común como nación. Por lo tanto, en esta parte del trabajo es necesario entender qué elementos forman parte del proyecto nación de Alemania, es decir, cuáles son aquellas aspiraciones que unen a la comunidad nacional alemana y qué objetivos se busca alcanzar de manera colectiva.

En suma, la política exterior alemana, tras su unificación, no ha variado sustancialmente de la que mantenía la Alemania Federal, que fue la que realmente sobrevivió al fin de la Guerra Fría y que, como diría Günter Grass, terminó absorbiendo a la declinante Alemania democrática.⁸⁵ Sin embargo, lo que realmente ha cambiado ha sido el entorno europeo y mundial en el que se desenvuelve la política exterior alemana con elementos como la globalización y los nuevos parámetros políticos y, sobre todo, económicos, además de nuevos desafíos y amenazas a la estabilidad de la política mundial. Alemania ve en la globalización desafíos y oportunidades gracias a su situación competitiva en muchos aspectos, en particular, la internacionalización de su economía, con una importante trayectoria e implantación en prácticamente todo el mundo mediante el comercio y la exportación; es importante recordar también su ubicación en el centro de Europa.

Así mismo, la política exterior alemana apuesta firmemente por mantener un entorno más estable, pacífico y seguro. Es por ello que se esfuerza por propiciar ese clima mediante su principal fortaleza exterior, centrada en la actividad económica, el comercio y la exportación.

En el terreno más estrictamente político, Alemania ha sido protagonista y, al mismo tiempo, observador participante de los cambios y transformaciones experimentados en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría. Una de sus primeras tareas en este nuevo periodo consistió en despejar cualquier atisbo de duda o temor en torno a su política exterior tras la unificación, reafirmando su condición pacífica, libre de toda pretensión expansionista e imperialista.

De igual forma, es importante mencionar su compromiso con el multilateralismo, pues éste se expresa tanto en el marco de la Unión Europea como en el de otras organizaciones e instituciones internacionales como la ONU y la OTAN. Siguiendo este principio, Alemania es partidaria de un reparto más

⁸⁵ Günter Grass, *De Alemania a Alemania, Diario, 1990*, México, Editorial Alfaguara, 2011, p.30.

equitativo de la representación en las instituciones internacionales y de una mayor participación en la elaboración de sus reglas de juego.⁸⁶

El papel de Alemania en la Unión Europea es de suma importancia, pues es consciente de las limitaciones de los Estados europeos en un mundo globalizado, ya que ninguno por sí sólo tiene capacidad de ser una potencia mundial en todas sus expresiones. Por lo tanto, se necesitan mutuamente para lograr que la Unión Europea sea un actor global. De aquí su interés en la estabilización económica de Europa. De igual manera, Alemania aspira a mantener su notable influencia económica en Bruselas, cercana a París, al mismo tiempo que en materia de seguridad prefiere mantenerse cerca de Washington y en la de suministro energético de Rusia.

Dentro del marco europeo, merece una mención especial la relación estratégica que mantienen Berlín y París, debido a que esta alianza entre ambos países es considerada como el principal eje de la integración europea, sostenida en la fuerza política de Francia y la fuerza económica de Alemania.⁸⁷

El interés nacional y el proyecto nación están muy relacionados y se complementan mutuamente para tener una visión clara de hacia dónde se pretende ir y qué objetivos se deben alcanzar. Es por esto que la declaración de Joschka Fischer, ministro del exterior durante el gobierno de la coalición roja y verde (1998-2005) y representante del “ala realista” dentro del Partido Verde, nos da un panorama de los pilares de la política exterior alemana:

⁸⁶ Hilpert, Hanns-Günther y Mildner, Stormy-Annik, *Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation?* (¿Estrategia nacional o cooperación internacional: un proyecto de cooperación?), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) / Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), 2013.

⁸⁷ Alicia N. Ruppel Rivas, *La política exterior alemana tras unificación*, España, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad de la Laguna, 2015, p. 18. Texto completo disponible en:

<http://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/1108/La%20politica%20exterior%20alemana%20tras%20la%20unificacion.pdf?sequence=1>

Las condiciones básicas de la política exterior alemana son definidas por 40 años de República Federal de Alemania (occidental). Estas han cambiado con el fin de la Guerra Fría, empero no existen razones forzosas para una revisión general, al contrario. La política exterior de la antaño República Federal se basa desde 1969 en cuatro columnas: una democracia interna fuerte y una economía que está redactada tanto desde el punto de vista de la economía de mercado libre, como desde el Estado social; la relación atlántica con Estados Unidos; la integración europea de la Unión Europea con el eje central franco-alemán. Todos estos factores en conjunto componen la integración hacia occidente de la República Federal de Alemania. La cuarta columna llegó con la apertura hacia Europa oriental y la Unión Soviética a través de la Política del Este para posibilitar, y no solo por razones internas de Alemania, opciones adicionales en dirección al este, pero ciertamente integrada firmemente en occidente” (Joschka Fischer en 1994).⁸⁸

Estos cuatro pilares de la política exterior alemana siguen vigentes hoy en día, sin embargo, es pertinente mencionar que nuevos elementos se han adherido a esta base, en función de los nuevos retos y coyunturas internacionales. Estos nuevos cambios emergen sobre todo con la política exterior de la coalición de izquierda Schröder-Fischer (1998-2005), después de la era de Helmut Kohl, que fue por algunos caracterizada como “una política en la búsqueda de prestigio para lograr más estatus”, acompañada de un multilateralismo instrumental.⁸⁹ Muchos estudiosos y críticos de la política exterior alemana opinan que este nuevo cambio en la política exterior se relaciona con una creciente conciencia de su fuerza (*Machtbewusstsein*) en el tablero mundial.⁹⁰

Respecto a los valores e intereses nacionales o vitales, podemos referirnos al Libro Blanco para la política de seguridad de Alemania y el futuro de las fuerzas armadas del Ministerio de Defensa (2006), en donde se afirma que dichos valores son: el derecho, la libertad, la democracia, la seguridad; el mantenimiento de la soberanía y el territorio estatal; la prevención y solución de crisis y conflictos que influyan en la seguridad; el enfrentamiento de los desafíos globales como la

⁸⁸ Martha Lucia Quiroga Riviere, “Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su Política Exterior desde 1990”, Colombia, Universidad Externado de Colombia/Facultad de Finanzas/Gobierno y Relaciones Internacionales, 2011, p. 154. Texto completo disponible en:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095237

⁸⁹ *Ibid.*, p. 168

⁹⁰ *Ibid.*, p. 170

amenaza terrorista y la proliferación de armas de destrucción masiva; el acceso libre y sin obstáculos del comercio mundial.⁹¹

2.5 Contexto histórico: política exterior alemana y el proceso de integración europea

“¿Puede un país que comparte por todas partes sus fronteras con otros estados europeos, puede Alemania darse el lujo con sus nueve vecinos de no impulsar una política activa europea?” (Janning, 2010)

2.5.1 Era Adenauer

Tras la Segunda Guerra Mundial, la reestructuración de la República Federal Alemana se fundamentó en la articulación de las políticas internas con las políticas externas. Fue así como la política exterior alemana se encausó en dos pilares fundamentales, el multilateralismo hacia Occidente, esencialmente el interés de una integración con los países de la Europa Occidental, por un lado, y la superación de la cuestión alemana por el compromiso de una restricción militar y la vinculación a la OTAN, por el otro. Para la República Federal, ambos pilares serían la forma de insertarse nuevamente al mundo por medio de la promoción de un mercado neoliberal, el desarrollo de instituciones democráticas y la construcción de un proceso de integración supranacional. Tanto el multilateralismo como el constructo de potencia civil fueron el soporte para el inicio de acercamientos entre Alemania, Francia y otros países europeos.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y tomando en cuenta el contexto de Guerra Fría, la política exterior de la RFA fue moldeada a partir de la recomposición económica, en virtud de los intereses de los países ocupantes, y dirigida a la contención del expansionismo soviético. En este sentido, el canciller alemán Konrad Adenauer incidió en el curso que tomaría en adelante la política exterior de acuerdo a su ideal de integración europea. Forjó, junto con Robert

⁹¹ *Libro Blanco (Weißbuch) para la política de seguridad de Alemania y el futuro de las fuerzas armadas*, Ministerio de Defensa, 2006, Texto completo disponible en: <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2006>

Schumann, ministro francés de asuntos exteriores y Jean Monnet, una gran relación franco-germana, cuyos logros se reflejarían en tratados y acuerdos como la CECA, la CED, los Tratados de Roma, los cuales constituirían los cimientos para la construcción de la Unión Europea.⁹²

El primer paso a la integración europea fue el 9 de mayo de 1950, cuando Robert Schumann hizo un llamamiento a Alemania Occidental y a los países europeos que lo desearan para que sometieran bajo una única autoridad común el manejo de sus respectivas producciones de acero y carbón⁹³. Este acto es conocido como la declaración Schumann, y es considerado como el primer peldaño para creación de la primera Comunidad Europea.⁹⁴

El 18 de abril de 1951, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron en París el Tratado de Constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero⁹⁵ (CECA).⁹⁶ Este tratado es el primer instrumento formal de lo que hoy en día se conoce como la Unión Europea, cuyo fin era favorecer el intercambio de las materias primas necesarias en la siderurgia, acelerando la dinámica económica, con el fin de dotar a Europa de una capacidad de producción autónoma. En este proceso es necesario destacar el papel de

⁹² Álvaro Gutiérrez Pulido, *Desarrollo de la política exterior alemana desde el final de la Segunda Guerra Mundial y su contribución en la construcción de la Unión Europea*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2010, p. 29., [en línea] Texto completo disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/7677/1/tesis318.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

⁹³ “Día de Europa - Jornada de puertas abiertas de la UE”, sitio oficial de la Unión Europea. Texto completo disponible en://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index_es.htm, [consultado el 4 de mayo de 2016]

⁹⁴ Haciendo conmemoración a esta declaración formal en el proceso de integración europea, el Día de la Unión Europea o el Día de Europa se celebra el 9 de mayo de cada año.

⁹⁵ El cual entró en vigor el 23 de julio de 1952.

⁹⁶ El tratado fue ratificado por los Parlamentos respectivos y tuvo su sede en Luxemburgo.

Francia y Alemania como referentes de impulso, desarrollo y profundización del proceso de integración.⁹⁷

Al mismo tiempo que se consolidaba el sueño de integración europeo, la política exterior alemana tuvo que sortear con distintos retos y dificultades, como la de sobrellevar una Nación dividida bajo dos esquemas y regímenes totalmente distintos, oscilar entre políticas que resaltaran el compromiso adquirido con occidente (*Die Westpolitik*) o políticas que le permitieran acercarse a sus homónimos de oriente (*Die Ostpolitik*). No obstante, la política exterior alemana, siempre tuvo un rumbo fijo, trazado por su Ley Fundamental, ya fuera que su rumbo se dirigiera hacia occidente u oriente.

2.5.2 El Muro de Berlín y la *Ostpolitik*

El periodo subsecuente marcó una etapa vital para la integración europea y los intereses contiguos de Konrad Adenauer. Para 1957, en un gesto de cooperación entre Alemania Occidental y Francia, se inició la firma de los Tratados de Roma entre estos dos países, Italia y los Estados de Benelux. Primero, se consolida un mercado común europeo bajo la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), siendo estos los primeros Estados en vincularse a una organización integrada supranacional; segundo, da lugar a la creación de un ente independiente para la investigación atómica y nuclear: el Euratom. Correlativamente, se intensificaron las crisis entre la Alemania Occidental y la Alemania Oriental.⁹⁸

Así como la República Federal Alemana se hacía parte de la OTAN, la República Democrática Alemana pertenecía al Pacto de Varsovia. Sin embargo, para 1955, el principal problema era el *Agujero de Berlín*, por donde se escapaban

⁹⁷ Rafael Termes, *La Unión Europea, Historia y Perspectivas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2003. Texto completo disponible en: <http://web.iese.edu/rtermes/acer/files/escorial2003.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

⁹⁸ "Tratados de la Unión Europea" sitio oficial de la Unión Europea. Texto completo disponible en: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_es.htm, [consultado el 4 de mayo de 2016]

ciudadanos de la parte Este de la ciudad en busca de refugio y mejores oportunidades en el Occidente.⁹⁹ Es por esto que, el 13 de Agosto de 1961, Berlín entera se levantó con un muro que la dividía. Este muro sería el estandarte y el símbolo de la Guerra Fría.

Un factor importante para el desarrollo e impulso de la integración europea fue la cooperación que estableció Francia y Alemania. De esta forma, bajo el liderazgo y la influencia del gobierno de Gaulle, el 23 de enero de 1963, se firmó el Tratado Germano-Francés de Amistad (Elysée treaty).

Así mismo, el 8 de abril de 1965 se firmó el Tratado de Fusión o Tratado de Bruselas cuyo objetivo fue la creación de una única Comisión y un único Consejo al servicio de las que, por aquel entonces, eran las tres Comunidades Europeas (CEE, EURATOM y CECA).

Siguiendo la línea de integración a nivel Europa, es destacable mencionar que en 1973 Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña se unen a la CEE, dando así paso a la Europa de los Nueve, ampliada a diez con la admisión de Grecia en 1981, a doce con la incorporación de España y Portugal en 1986 y, posteriormente, a quince con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia en 1995.¹⁰⁰

Por otra parte retomando el desarrollo de la política exterior alemana, se puede sintetizar que los cancilleres sucesores de Adenauer (1949-1963), Ludwig Erhard (1963-1966) y Kurt Kiesinger (1966-1969), pese a ciertas inconsistencias al exterior, mantuvieron un equilibrio interno y lograron éxitos especialmente a nivel económico. Posteriormente, Willy Brandt (1969-1974) intentó promover una política exterior democrática y multilateral como sus predecesores, más enfocada hacia una posible unificación y una apertura a las relaciones con Oriente, con la Unión Soviética y con la República Democrática Alemana.

⁹⁹ Álvaro Gutiérrez Pulido, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰⁰ Rafael Termes, *op. cit.*

A pesar de que en un principio el canciller Willy Brandt fue criticado por la oposición al interior de su política por “sustituir” la *Westpolitik* hacia una *Ostpolitik*, obtuvo éxito al convencer al gobierno de Brezhnev sobre la seriedad de sus intenciones por un diálogo de negociación con el fin de lograr relaciones formales y prósperas entre Bonn y Moscú. Al igual que Adenauer, el éxito de Brandt se basó en la prioridad que le dio a la política exterior alemana en un marco más abierto (*Ostpolitik*).¹⁰¹

Con la llegada del canciller Helmut Schmidt en 1974, las relaciones entre la RFA y la RDA tuvieron un rumbo más cercano y al mismo tiempo paralelo. Tanto Erich Honecker, presidente del Consejo de Estado de la República Democrática Alemana, como Helmut Schmidt, trabajaron unidos para lograr ciertos beneficios dentro de las limitaciones de los diferentes sistemas en que cada una de las partes se hallaba.

2.5.3 Periodo de Helmut Kohl (1982-1998)

La década de los ochentas se caracterizó por la crisis de la República Democrática Alemana, profundizada por la poca ayuda que le proporcionaba la ya decadente URSS, misma que se sostenía principalmente de las ayudas de la República Federal Alemana.

Para 1987, tanto el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) como el Partido Socialista Unificado de Alemania (PSU), representante único del gobierno de la

¹⁰¹ Aspectos relevantes de la *Ostpolitik*:

a) Los Europeos Occidentales necesitaban asegurarse de que la RFA no se inclinara hacia el Este. La primera respuesta del presidente francés Georges Pompidou hacia el Tratado de Moscú (firmado entre la RFA y la URSS en 1970) fue la de gestionar, en 1973, la entrada de Gran Bretaña para generar un contrapeso a la menos flexible Alemania.

b) Por otro lado, encontramos a los alemanes en ambos lados de la brecha. Con la introducción de la *Ostpolitik* en 1970, Brandt consiguió bastantes beneficios para ellos, ya que logró comunicarlos a pesar de la división, la difusión de señales televisivas de la Alemania occidental en la RDA, el reencuentro de familias, la liberación de prisioneros al Occidente. Todo esto ocurrió gracias a la política hacia Oriente, que no solo favoreció a la RFA sino también a la RDA, la cual logró el reconocimiento de la ONU como Estado soberano.

RDA, comenzaron a lograr ciertos acercamientos y obtener buenos resultados en sus relaciones. Uno de los hechos más significativos de estas relaciones, durante ese mismo año, fue la visita del jefe de Estado de la RDA, Erich Honecker, a la Alemania occidental.

No obstante la caída de la RDA era inminente, miles de manifestantes empezaron a reclamar libertad y democracia ante un cuestionado Honecker, quien finalmente y bajo presión fue retirado de su cargo. La llegada de Krenz no modificó la situación, al contrario, se evidenció el principio del fin. En los inicios de noviembre de 1989, tras la renuncia de Honecker, el gobierno del PSU renunció al gobierno de la RDA y el 9 de Noviembre de 1989¹⁰² el Muro de Berlín, que por casi 30 años había simbolizado a la Guerra Fría y había significado la división entre la RFA y la RDA, empezaba a ser derrumbado.¹⁰³

2.5.4 Después del muro

La República Federal Alemana tuvo que afrontar nuevos retos: hacerle frente al colapso económico de la antigua República Democrática Alemana, modificar las instituciones políticas y jurídicas para realizar el proceso de unificación y reincorporar un territorio casi ajeno a las dinámicas de la República Federal. Es por esto que el 28 de Noviembre de 1989, el Canciller Kohl dio a conocer el “Programa de los Diez Puntos”, donde establecía precondiciones para sobrellevar la unificación.

¹⁰² Simbolismo del 9 de noviembre: existen diferentes fechas dentro de la historia alemana que hacen referencia a este dato. Entre ellas se encuentran las siguientes: el 9 de noviembre de 1919 se proclama la República de Weimar, el golpe de Estado realizado por Hitler en Múnich se llevó a cabo el 9 de noviembre de 1923, la noche de los cristales rotos fue realizado por el gobierno nazi el 9 de noviembre de 1938; así mismo, la caída del muro de Berlín fue la noche de 9 de noviembre de 1989.

¹⁰³ En 1989, el líder soviético Gorbachov, junto a su gabinete de ministros, introdujo una serie de reformas económicas que reinsertaron a la URSS al sistema económico mundial. Estas reformas fueron reconocidas como *Glasnost* (apertura) y *Perestroika* (reestructuración), e indicaban el declive de una etapa dictatorial que, aunque no finalizaban formalmente el esquema soviético, sí dejaban ver una pronta caída de la URSS.

Igualmente, para junio de 1990, se ratificó el *Staatsvertrag* o Tratado de Estado, donde se establecía oficialmente la Unión Económica, Monetaria y Social Alemana (UEMSA), cuya función específica era la unificación económica de la Alemania Oriental. El Artículo 23 de la Constitución Federal o Ley Fundamental fue entonces el sustento perfecto para la unificación, ya que establecía su vigencia y total cumplimiento cuando otras partes de Alemania fueran adheridas al territorio.

En primera instancia, Kohl dejó ver su interés por hacer partícipe a los países de la Comunidad en el proceso de unificación, apoyando una fuerte integración por medio de los diálogos para la promoción de una unión económica y monetaria de la región.

Por otra parte, en relación con los países de Europa occidental y la CE, el suceso más significativo de principios de los años noventa fue la ratificación del Tratado de Maastricht (1992) o Tratado de la Unión Europea, cuyos precursores fueron Francia y Alemania.¹⁰⁴ Este tratado es importante para Alemania pues fortalece la Unión Económica y Monetaria de los países miembros y establece las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común, lo cual sirve para que Alemania pueda defender sus intereses nacionales en concordancia con el interés común europeo.¹⁰⁵

La declaración conjunta del 2 de diciembre de 1992 de las fracciones del parlamento alemán (democristianos, liberales y socialdemócratas) posterior a la

¹⁰⁴ El 7 de febrero de 1992 fue firmado el Tratado sobre la Unión Europea, conocido también como Tratado de Maastricht, con el cual se preparara la Unión Monetaria Europea e introduce elementos de unión política, tales como ciudadanía, políticas comunes de asuntos exteriores e interiores. Así mismo, dicho tratado reúne en un mismo conjunto que califica como Unión Europea, las tres Comunidades (Euratom, CECA, CEE) y las cooperaciones políticas institucionalizadas en los ámbitos de Política Exterior, de Defensa, de Policía y de Justicia. Con este tratado también se decidió la creación de una moneda única europea, el Euro, que entraría en circulación en 2002 bajo control del Banco Central Europeo.

¹⁰⁵ Para mayores detalles consultar capítulo II, apartado 2.6: *Alemania y la Ampliación de la Unión Europea: ¿una nueva Ostpolitik?*

firma del Tratado de la Unión Europea, dejó ver todos los temores, hacia adentro y hacia fuera, que provocaba la Alemania soberana y fuerte. En esta declaración se mencionaba lo siguiente: “Alemania no debe caer nunca más en el peligro del nacionalismo. Ningún otro Estado europeo depende de la integración europea tanto como Alemania, el país en el centro de Europa”.¹⁰⁶

El 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam, el cual significó la extensión y modificación del Tratado de Maastricht. En general, las políticas del previo orden federal siguieron vigentes a pesar de la unificación; sin embargo, tras el Tratado de Maastricht, hubo una serie de problemas económicos y políticos (en especial entre partidos) que debilitó y desquebrajó la imagen de Kohl.

Presentándose como heredero en todo momento del espíritu del primer canciller de la RFA, el democristiano Konrad Adenauer, Helmut Kohl desarrolló así una política que buscó tranquilizar a su entorno: discreción hacia los conflictos internacionales y al mismo tiempo una política activa hacia la Unión Europea que diera a entender claramente a las potencias continentales que Alemania solo se entendía inserta dentro de la comunidad de países europeos. Esta política era el corazón de la estrategia de Helmut Kohl, que el 10 de noviembre de 1989, al día siguiente de haber caído el muro, afirmaba, en un artículo suyo, que la realización de la Unión Europea era “el corazón de la política exterior de una Alemania reunificada”.¹⁰⁷

2.5.5 Periodo de Gerhard Schröder (1998-2005)

Una vez finalizada la Guerra Fría y disuelto el régimen soviético, se planteó un nuevo reordenamiento dentro de la República Federal para la reunificación con la antigua RDA; sin embargo, la política exterior se encausó en seguir los

¹⁰⁶ Álvaro Gutiérrez Pulido, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁷ Martha Lucía Quiroga, *Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990*, Colombia, Universidad Externado de Colombia /Facultad de Finanzas/ Gobierno y Relaciones Internacionales, 2011. Texto completo disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095237, [consultado el 4 de mayo de 2016]

lineamientos trazados de la RFA, por lo que, se decidió adecuar a la región oriental a los lineamientos y las dinámicas que hacía casi medio siglo habían impulsado a la República Federal. De este modo, Alemania, que ya ostentaba una autonomía casi absoluta, se concentró en el reordenamiento interno sin dejar a un lado el proceso de integración.

También se fortalecieron las instituciones alemanas y las políticas tradicionales. En el aspecto militar, siempre existió cierto temor al resurgimiento de la cuestión alemana; en cambio, su posición como potencia civil y su compromiso con los entes supranacionales (más allá de su vinculación en operaciones militares de la OTAN) demostraron la plena convicción alemana en el apoyo y la promoción de la cooperación y la paz, por medio de políticas multilaterales.

La coalición del Partido Socialdemócrata (SPD) y el partido de los Verdes (Alianza 90/Los Verdes), encarnados en las figuras de Gerhard Schröder y Joschka Fischer, sería irónicamente quien se encargaría de mostrar que Alemania se movía dentro del concierto de Estados y de potencias según sus necesidades e intereses, con la misma obviedad que los demás. Pero no sólo trajo una nueva coalición política, sino también un cambio generacional: por primera vez, la República Federal instalaba en el gobierno un canciller y un gabinete de hombres y mujeres que (la mayoría en sus cuarenta y cincuenta años) no recordaban el régimen Nazi, la Segunda Guerra Mundial o la penuria de la era de post-guerra.

En principio, Schröder era concebido por los analistas políticos como un actor pasivo que no determinaría un importante cambio en las políticas, tanto internas como externas, de Alemania. Sin embargo, comenzó a trazar importantes relaciones con Rusia y su presidente Vladimir Putin, tanto así que ambos mandatarios cerraron un gran acuerdo para la construcción de un gasoducto por debajo del Mar Báltico que supliera a Alemania de gas natural ruso. La estrecha relación entre estos dos países, a pesar de las fuertes dificultades durante gran parte del siglo XX, es una relación histórica que contiene a su vez una connotación

estratégica de importancia vital para Alemania por su dependencia energética hacia Rusia.¹⁰⁸

Un aspecto a destacar, considerando el carácter de potencia civil de Alemania, es su participación en la guerra en Afganistán (2001) en el marco de Naciones Unidas, con un contingente de casi 1800 de la marina y de la fuerza aérea, además de 800 soldados de defensa contra armas abc. Este suceso provocó un debate a nivel interno sobre la viabilidad de este acto de acuerdo a los principios de la política alemana. Es por esto que en la tercera Guerra de Irak (2003), Alemania tuvo que rechazar su participación, ya que traería problemas internos respecto a la opinión pública y se respiraba un ambiente delicado por las elecciones al interior. Este significó el enfriamiento de las relaciones entre Alemania y EEUU, tomando en cuenta que Schröder se opuso de forma enérgica y contundente a la invasión de Irak implementada por el presidente George W. Bush.

2.6 Alemania y la Ampliación de la Unión Europea: ¿una nueva *Ostpolitik*?

Alemania es, sin duda, uno de los países que más motivó y apoyó a la ampliación de la Unión Europea al Este después de la caída del régimen comunista, por lo que en este apartado resulta interesante precisar lo siguiente: ¿cuál es el papel que juega Alemania en la implementación y proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el Este?; además, ¿cuáles son los intereses que motivaron a Alemania para fomentar esta iniciativa y con qué margen de maniobra contó Berlín para poder hacerlo?

No obstante, antes de comenzar a dar respuesta a estas interrogantes, es preciso entender el contexto previo a la ampliación de la UE hacia el Este y el papel que ha tomado Alemania en dicho proceso. En donde pueden destacarse tres grandes temas centrales para entender el interés alemán en la ampliación al

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.50.

Este: 1) criterios de Copenhague, 2) programas de Ayuda de la UE y 3) ayuda posterior a la adhesión.

2.6.1 Criterios de Copenhague

El proceso de ampliación hacia Europa del Este inició verdaderamente desde el Consejo Europeo de Copenhague en junio de 1993. Ahí quedaron definidos netamente los principios y las reglas de la negociación; de igual forma, los quince Estados miembros decidieron de manera histórica que los países de Europea Central y Oriental tenían la vocación para unirse a la Unión Europea.

Aunque el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece que cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho puede solicitar el ingreso como miembro de la Unión, para poder ingresar a ella los países aspirantes necesitan reunir ciertas condiciones económicas y políticas conocidas como “*Criterios de Copenhague*”, según los cuales un futuro miembro debe:

- “Poseer una economía de mercado en funcionamiento capaz de competir y sostener la presión de las fuerzas del mercado dentro del mercado interno de la UE.
- Adoptar las reglas, normas y políticas comunes que constituyen el *hábeas* legislativo de la UE.
- Tener una democracia estable, que respete los derechos humanos, la ley y las minorías.”¹⁰⁹

¹⁰⁹ s/A, *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*, revisado en la página oficial de la Unión Europea. Texto completo disponible en: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es, [consultado el 4 de mayo de 2016]

Para alcanzar estos objetivos la UE ayuda a dichos países a asumir el ordenamiento jurídico de la UE y proporciona diversos programas de asistencia financiera enfocados a mejorar su infraestructura y economía.

En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague (Cumbre de la UE) declaró que el ingreso tendría lugar en cuanto un país asociado pudiera asumir las obligaciones de adhesión y cumpliera con las condiciones económicas y políticas requeridas. El Consejo estableció asimismo los *Criterios de Copenhague* para los futuros miembros: deben ser instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías; deben contar con una economía de mercado viable y con capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión; deben tener la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión y, en particular, de suscribir los fines de la unión política, económica y monetaria.

Por ello, la UE percibió de inmediato la importancia de la nueva fase de la historia europea que se iniciaba con la caída de muro de Berlín en 1989, por lo que se apresuró a crear lazos con los países de Europa Central y Oriental, suprimió los contingentes de importación, amplió el régimen de preferencias comerciales y firmó acuerdos de comercio, cooperación y, por último, de asociación.

Desde finales de los años ochenta, proporcionó asistencia financiera y asesoramiento técnico en el marco de programas comunitarios especialmente diseñados, con objeto de fomentar los esfuerzos de los países de esa región para reformar y reconstruir sus economías. La UE pasó muy pronto a ser la fuente más importante de asistencia e inversión y el principal socio económico y comercial de dichos países, lo cual se tradujo en un considerable excedente comercial para la UE.

2.6.2 Programas de ayuda de la UE en el marco de la preadhesión

La asistencia económica directa de la UE a los países candidatos de Europa Central en el marco de la preadhesión se ha duplicado de forma sustancial desde 2000. Se asignaron 3 120 millones de euros anuales entre 2000 y 2006 a través del programa Phare y de otros dos instrumentos nuevos para la preadhesión: Ispa (Instrumento estructural de preadhesión para las inversiones de transportes y medio ambiente) y Spard (Programa de ajuste estructural para el desarrollo agrícola y rural).¹¹⁰

El programa Phare proporcionó asistencia a los países candidatos de Europa Central y Oriental desde 1989, estuvo dotado con un presupuesto anual de 1 500 millones de euros y se centra en la aplicación del acervo. A través de Phare se financia la creación de instituciones y, en concreto, el refuerzo de la capacidad de los candidatos para aplicar el acervo. En ese contexto, la UE proporciona especialistas para el aseguramiento a corto plazo y, a través de hermanamientos, destina a más largo plazo funcionarios de Ministerios de los Estados miembros, instituciones regionales, organismos públicos y organizaciones profesionales.

Por otro lado, en mayo de 2000 la Comisión Europea adoptó la “*Estrategia de Comunicación para la Ampliación*”. Hasta entonces, los preparativos para la ampliación se basaban en dos objetivos: la estrategia de pre-adhesión (el proceso de reforma en los países candidatos) y las negociaciones de adhesión. La Estrategia de Comunicación para la Ampliación es ahora el tercer instrumento en la preparación para la ampliación. Sin embargo, la estrategia de comunicación para la ampliación en los países candidatos de Europa Central y Oriental es financiada por el presupuesto del programa Phare.¹¹¹

¹¹⁰ Elizabeth Aquino Palmero, “Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas”, en *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*, Vol. III, núm. 5, México, 2007, p.56-57. Texto completo disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt4.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹¹¹ *Ibid.*, p.61.

El programa Phare continuó financiando la estrategia de Comunicación hasta fines del 2004 en los ocho países de Europa Central que se unieron el 1° de enero del 2004, así como en Bulgaria y Rumania, que se unieron el 1° de enero de 2007.¹¹²

En el marco del programa Sapard , la UE asignó más de 500 millones de euros anuales al desarrollo agrícola y financió proyectos seleccionados por los candidatos, con arreglo a planes de desarrollo rural aprobados por la UE. La estructura plenamente descentralizada de aplicación incluye, para cada país, una agencia Sapard que se encarga de la gestión y los pagos, además de estar acreditada y aprobada por la Comisión Europea.

A través del programa Ispa, la UE invirtió más de 1000 millones de euros anuales en el medio ambiente y en las infraestructuras de transporte. Cada país candidato preparó estrategias nacionales relativas al transporte y el medio ambiente de cara a la financiación comunitaria con cargo a Ispa. La Comisión aprobó proyectos de depuración de aguas residuales (en Bydgoszcz, Polonia y en Győr, Hungría), gestión de residuos (en Peatri Neamt, Rumania), rehabilitación de carreteras (corredor IXB en Lituania) y mejoras del ferrocarril (en la línea Bratislava-Senkvice).¹¹³

La UE fomentó, así mismo, proyectos de infraestructura a gran escala mediante convenios de co-financiación con el Banco Europeo de Inversión (BEI) y las instituciones financieras internacionales, con las cuales la comisión europea ha firmado un memorando de coordinación. Phare comprometió 400 millones de euros en proyectos cofinanciados en 1998 y 1999, mientras que el BEI concedió prestamos a los países de Europa Centra y Oriental con valor de 2 170 millones de euros sólo en 1999 y dispuso un préstamo de 16 000 millones de euros a dichos países entre 2000 y 2007.¹¹⁴

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ *Ibid.*, p. 62

¹¹⁴ *Idem.*

En 2000, la UE concedió a Chipre y Malta una ayuda a la preadhesión de 95 millones de euros para el periodo 2000 y 2004; de igual manera, estos países también pudieron disfrutar de los mecanismos financieros del BEI, que incluyen un instrumento de 6 420 millones de euros creado para los países mediterráneos. El importe de los préstamos del BEI a Chipre en 2000 ascendió a 200 millones de euros.

La participación de los países candidatos en los programas y agencias comunitarias constituye otro elemento de la estrategia de preadhesión de la UE. Por lo que se han abierto a dichos países programas en los ámbitos de educación, formación profesional, juventud, investigación, energía, medio ambiente, pequeña y mediana empresa, y sanidad. De esa manera, se ofrecen perspectivas nuevas a los ciudadanos, científicos y empresarios, además de que se brinda ayuda a los funcionarios a prepararse para que puedan gestionar ellos mismos dichos programas después de la adhesión.

Sin embargo, el 1 de enero de 2007 entró en vigor el nuevo instrumento de preadhesión (Ipa), el cual agrupa todas las ayudas de preadhesión en un único instrumento más específico. El Reglamento del Consejo que establece el Ipa fue adoptado el 17 de julio de 2006 y sustituye los instrumentos financieros de preadhesión Phare, Ispa y Sapard, incluyendo al instrumento de preadhesión para Turquía y al instrumento financiero para los Balcanes Occidentales, Cards. El Ipa abarca a los países reconocidos como candidatos (Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía) y a los reconocidos como candidatos potenciales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia incluido Kosovo).¹¹⁵

El programa Cards (asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización) ha respaldado los objetivos y mecanismos del proceso de estabilización y asociación, que continúa siendo el marco político de la UE para los países de los Balcanes Occidentales hasta su adhesión.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.64.

2.6.3 Ayuda posterior a la adhesión

Los diez nuevos Estados miembros que entraron en la UE en 2004 recibieron ayuda del mecanismo de transición entre 2004 y 2006. La ayuda posterior a la adhesión se ejecuta dentro del sistema de ejecución descentralizada ampliada (Seda). Asimismo, el Art. 31 del Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumania establece un mecanismo de transición posterior a la adhesión para estos países a partir de 2007. Esta ayuda contribuirá financieramente al progreso en determinados ámbitos clave que, según los informes de seguimiento exhaustivos de 2006, todavía deben reforzarse.¹¹⁶

La Comisión supervisa la ejecución de los programas a través de los servicios de la Dirección General de Ampliación y de las Delegaciones de la UE en los distintos países. Para ello ha establecido un sistema de seguimiento en el que participan los Comités de seguimiento conjuntos de la Comisión y los países beneficiarios, que se encargan de analizar la ejecución de los programas de ayuda financiera con el apoyo de informes de seguimiento y evaluación, que acuerdan acciones correctivas cuando resulta preciso. Asimismo, se efectúa un seguimiento adicional a escala sectorial y de proyectos.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 65.

Tabla IV: Asistencia Financiera de la Unión Europea a los países candidatos (2000-2006)

**Asistencia Financiera de la Unión Europea
a los Países candidatos**
(Miles de millones de euros)

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PHARE	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
SAPARD	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ISPA	1	1	1	1	1	1	1
“POSTADHESIÓN”		6	6	8	11	13	15
Gasto total de la Unión Europea para la ampliación.	3	3	9	11	14	16	18

Fuente: Eurostat

Fuente: Eurostat (2009), URL: <http://ec.europa.eu/>

2.6.4 Intereses de Alemania en el proceso de ampliación.

Para poder analizar los intereses que motivan a la política alemana a apoyar la implementación de medidas para el proceso de ampliación, se debe partir desde la misma historia alemana, ya que es importante recordar que a partir del gobierno del canciller Willy Brandt se comenzó a dar esta apertura y acercamiento hacia Europa del Este, mejor conocida como la *Ostpolitik* de Alemania en 1970.

Fue a partir de este momento que la política hacia Europa Central y del Este fue considerado un pilar dentro de la política exterior alemana, por lo que, tras la Unificación Alemana, se intentó hacer un gran esfuerzo por incorporar esta zona geográfica a la Unión Europea, debido a que ahí se encuentran intereses económicos e históricos entre la Alemania Democrática y los países de Europa Central y Oriental (PECOs) por su pasado comunista.¹¹⁷ Se podría afirmar que, gracias a la reunificación alemana, era necesario insertar las relaciones económicas políticas y culturales que tenía la ex-República Alemana Democrática con los PECO a los parámetros e instituciones occidentales de la *Westpolitik* (política occidental) de la República Federal Alemana.¹¹⁸

Referente a los intereses económicos-políticos concretos que motivan a Alemania a ser un gran impulsor del proceso de ampliación, estos se podrían resumir dentro de las siguientes esferas de la política exterior alemana, es decir, se podrían establecer medidas bajo el marco institucional de la Unión Europea para mejorar la exportaciones hacia los PECO; mejorar las relaciones políticas y culturales para el mejor entendimiento y negociación con los PECO, sobre todo para tratar cuestiones de seguridad energética con Rusia; disminuir el flujo migratorio hacia Alemania; dotar a la Unión Europea de mayor dinamismo y peso político a nivel internacional para posicionarse de mejor manera como un actor global con mayor liderazgo y margen de acción; y finalmente, establecer las condiciones ideales para mejorar la seguridad y defensa hacia Europa del Este en el marco de la Unión Europea.

Respecto a los interés económicos que se encuentran de por medio, se puede observar que el aumento del nivel de vida en los futuros Estados miembros y la armonización de las normas en un mercado único más amplio, ofrecerán, de

¹¹⁷ Iris Kempe, *From a European Neighborhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, núm. 3, Múnich, Bartelsmann Group for Policy Research, no. 3, (mayo) 2006. Texto completo disponible en: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2010/2237/pdf/CAP_Policy_Analysis_2006_03.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹¹⁸ Álvaro Gutiérrez Pulido, *op. cit.*, p. 43.

igual forma, perspectivas nuevas a los exportadores de los países que no pertenecen a la UE, pues podrán comerciar con ese extenso mercado atendándose a una serie única de normas comerciales, a un arancel aduanero único y a procedimientos administrativos uniformes, con lo cual se esperaba que mejoraran las condiciones de la inversión y del comercio.

De igual forma, el volumen de comercio de los candidatos a la adhesión y los miembros de la Unión Europea experimentó un considerable incremento desde el principio de los años noventa. En 1998, las exportaciones de la Unión Europea a los PECO's eran, en promedio, siete veces más elevadas que en 1990 y las importaciones 5 veces mayores. Alemania es, con mucho, el país que más volumen de intercambio realiza con los PECO's: cerca del 50% del total de las transacciones europeas con estos países se concentra y canaliza en Alemania. Así, en 1980, el 4.9% de las exportaciones de Alemania se concentraron en los PECO's, donde las importaciones de éstos países a Alemania fue de 4,4%.¹¹⁹

Aquí es preciso distinguir que dentro de los PECO's existen países con los cuales Alemania concentra un mayor volumen de exportación (ver gráfica de exportaciones e importaciones de los países candidatos) y por lo que su futura anexión a la Unión Europea era primordial. Entre ellos se puede mencionar el caso de Polonia y de los llamados países del Grupo de Visegrad (Vesegrad Group), el cual se encuentra integrado por Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia. Estos países han mantenido destacables relaciones económicas con los países de la Unión Europea durante el año 2000.¹²⁰

¹¹⁹ Iris Kempe, *op. cit.*

¹²⁰ s/A, *About the Visegrad Group*, en la página oficial del Grupo de Visegrad. Texto completo disponible en: <http://www.visegradgroup.eu>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

Tabla V: Países candidatos: importaciones y exportaciones con la Unión Europea

**PAÍSES CANDIDATOS: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
CON LA UNIÓN EUROPEA 2000
(MILES DE MILLONES DE EUROS)**

	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Bulgaria	3.1	3.2	-0.1
Chipre	1.0	3.1	-2.1
Estonia	3.2	3.3	-0.1
Hungría	21.9	23.0	-1.1
Letonia	1.9	2.0	-0.1
Lituania	2.2	2.6	-0.4
Malta	1.0	2.8	-1.8
Polonia	23.1	33.6	-10.5
República Checa	21.4	23.8	-2.3
Rumania	7.6	8.7	-1.1
Eslovaquia	7.0	6.5	-0.4
Eslovenia	6.3	8.1	-1.8
Turquía	17.5	29.7	-12.3
Total	117.0	150.3	-33.3

Fuente: Eurostat, Statistics in Focus, Exernal Trade, 2000, URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>

**UNIÓN EUROPEA DE LOS 15: IMPORTACIONES
Y EXPORTACIONES CON LOS PAÍSES CANDIDATOS, 2000
(MILES DE MILLONES DE EUROS)**

Tabla VI: Unión Europea de los 18: importaciones y exportaciones con los países candidatos (2000)

	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Bélgica	4.6	6.5	1.8
Dinamarca	2.2	2.2	0.0
Alemania	50.6	57.4	6.8
Grecia	1.8	2.5	0.7
España	3.0	5.4	2.4
Francia	9.7	14.9	5.2
Irlanda	0.8	1.7	0.9
Italia	13.3	20.4	7.1
Luxemburgo	0.2	0.3	0.1
Países bajos	6.1	8.5	2.4
Austria	9.4	10.1	0.7
Portugal	0.8	0.5	0.3
Finlandia	2.0	4.4	2.4
Suecia	3.6	5.3	1.7
Reino Unido	9.0	10.3	1.3
Total	117.0	150.0	33.3

Hungría, por ejemplo, asume que las garantías fundamentales de seguridad para el país pueden alcanzarse mejor a través de la adhesión a la UE. Del mismo modo, se cree que la pertenencia a la UE llevará también a la adhesión a la OTAN, lo que no ocurriría siendo el caso contrario.¹²²

Así mismo, durante la cumbre de Praga del 7 de mayo de 2009, la Unión Europea puso en marcha oficialmente su nueva Asociación Oriental (en inglés: *Eastern Partnership*, en polaco: *Partnerstwo Wschodnie*). Esta iniciativa se construye sobre la experiencia adquirida con la Política Europea de Vecindad (PEV), la cual, desde que comenzó en 2004, ha tenido una serie de éxitos, como lo han sido generar una cooperación más estrecha entre ambas partes o fomentar el avance de las reformas democráticas en los países situados al Este de las fronteras de la UE. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta ciertos factores externos y coyunturales que han afectado de cierta manera la democracia y estabilidad de los PECOs: la guerra en Georgia, la crisis energética y los sucesos en Moldavia. Al mismo tiempo, dichos acontecimientos han servido para dejar más claro, si cabe, que cualquier suceso en la periferia de la Europa Oriental puede ocasionar un considerable impacto sobre la propia UE, incluyendo su credibilidad como actor de la política internacional en la región.¹²³

2.7 El eje franco-germano y su importancia dentro de la toma de decisiones en la Unión Europea

Francia y Alemania siempre han sido fundamentales actores para las negociaciones de los tratados constitutivos de la UE desde el tratado de París hasta tratado de Lisboa. En un primer momento, Francia y Alemania fueron primordiales para la conformación de la CECA. Esto puede reflejarse al analizar el papel que tuvo el francés Jean Monnet, inspirador de la declaración Schuman, a partir de la cual se crea la CECA.

¹²² *Idem.*

¹²³ s/A, *La Asociación Oriental: ¿Una nueva "Ostpolitik" para Europa?*, España, Foro de Inteligencia Militar, 2009. Texto completo disponible en: <https://carmelomolina.wordpress.com/tag/gaseoducto/>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

En el tratado de Maastricht también fueron fundamentales Francia y Alemania, pues sus Jefes de Estado, Mitterrand y Kohl respectivamente, fueron quienes realmente impulsaron el proceso de integración. Con esto puede deducirse que el estado de las relaciones entre Francia y Alemania y, sobre todo, entre los Jefes de Estado franco-alemanes, ha sido fundamental para que los proyectos de integración avancen. Es por esto, que estas relaciones se siguieron desarrollando a tal punto que, entre 1982 y 1992, se llevaron a cabo aproximadamente 115 reuniones entre los presidentes de Francia y los cancilleres alemanes, como puede verse en la siguiente lista que establece los dinamismos, convergencias y divergencias que han existido entre sendos gobiernos¹²⁴:

- Konrad Adenauer - Charles de Gaulle
- Willy Brandt - Georges Pompidou
- Helmut Schmidt - Valéry Giscard d'Estaing
- Helmut Kohl - François Mitterrand
- Gerhard Schröder - Jacques Chirac
- Angela Merkel - Nicolas Sarkozy
- Angela Merkel - François Hollande.

Además, si se tiene en cuenta que las juntas para el desarrollo de las relaciones franco-alemanas no se constituyen únicamente por las reuniones de los jefes de Estado, sino también por los ministros y demás agentes autorizados por el gobierno, el resultado fue que casi todos los días había una reunión Franco-alemana.

¹²⁴ Felipe Restrepo Tamayo, "Dinámicas de las relaciones políticas franco-alemanas en el marco de la Unión Europea. Un análisis en el contexto de la crisis griega", Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Período 8 de diciembre del 2009- 21 de febrero del 2012, p.38. Texto completo disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4307>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

Uno de los pilares de las relaciones franco-germanas es el tratado de cooperación entre Francia y Alemania, llamado Tratado del Elíseo, el cual fue firmado el 22 de enero de 1963 por el canciller Adenauer y el general de Gaulle, mismo que, con el tiempo, se convirtió en el símbolo de las relaciones estrechas entre estos dos países. Este tratado respondía a tres objetivos que fueron expuestos en la breve Declaración común que acompañaba al Tratado. Estos pueden ser resumidos de la siguiente manera: a) sellar la reconciliación entre Francia y Alemania; b) crear una amistad real entre ambos países y favorecer así la “construcción de una Europa unida, que es el objetivo de los dos pueblos”. Así mismo, el Tratado estableció un calendario de obligado cumplimiento de reuniones periódicas en diversos niveles: jefes de Estado y de Gobierno, ministros y altos funcionarios, cuyo objetivo era despertar entre los dos países un reflejo de cooperación.¹²⁵

Más tarde se precisaron y se prolongaron estas disposiciones mediante la creación de nuevas estructuras de consulta. Así, en 1988, con ocasión del 25 aniversario de la firma del Tratado, se creó el Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad (CFADS), la Brigada Franco-Alemana, el Consejo Económico y Financiero Franco-Alemán (CEFFA), el Consejo Franco-Alemán del Medio Ambiente (CFAE por sus siglas en francés) y el Alto Consejo Cultural Franco-Alemán (HCCFA por sus siglas en francés).

En el plano político, el tratado constituyó los cimientos de unas relaciones permanentes e intensas y, a su vez, sirvió como catalizador para las iniciativas franco-alemanas que han estado en el origen de cada gran avance en la construcción europea: el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Euro, el espacio Schengen, la construcción de una Política Europea de Seguridad y de

¹²⁵ s/A, Alemania y Francia: relaciones bilaterales, en la página oficial Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de Francia – 2016, (en línea) URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/alemania/francia-y-alemania/article/relaciones-bilaterales-12314>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

Defensa, hasta el “Pacto por el Euro Plus”, la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Un aspecto digno de mención son las consultas informales, conocidas como Proceso Blaesheim, las cuales fueron establecidas en febrero de 2001 para impulsar el eje París-Berlín en la construcción de la UE, siendo éstas iniciadas en la localidad de Blaesheim (Alsacia), entre el entonces canciller alemán Gerhard Schröder y el Presidente francés Jacques Chirac. Además de las reuniones sostenidas entre los dos mandatarios, también se establecieron reuniones periódicas entre los respectivos ministros de Asuntos Exteriores.¹²⁶

Aunado a esto, el 22 de enero de 2003 se adoptó una declaración con ocasión del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, que sitúa la relación entre Francia y Alemania en una perspectiva europea, previendo varias medidas de refuerzo de los procedimientos de consulta bilateral: a) la celebración de cumbres franco-alemanas en forma de Consejos de Ministros Franco-Alemanes (CMFA); nombramiento, en cada país; b) la creación de un Secretario General de Cooperación Franco-Alemana (SGFA), encargado de coordinar la preparación y el seguimiento de las decisiones políticas así como el acercamiento de ambos países en las instancias europeas.¹²⁷

Los Consejos de Ministros Franco Alemanes (CMFA) se llevan a cabo entre una o dos veces al año. En ellos se reúne al presidente de la República, al primer ministro, a la canciller federal y a todos o parte de los ministros franceses y alemanes. Los CMFA, que constituyen una auténtica instancia de decisión política para la acción de ambos gobiernos, tienen por objetivo fomentar iniciativas concretas y operativas de cooperación. Desde 2003, han permitido grandes avances en cuestiones de convergencia sobre asuntos europeos (entre estos: energía y clima, investigación e innovación, migraciones, etc.) o de iniciativas

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ *Idem.*

bilaterales que afectan a los ciudadanos y que pretenden acercar a las sociedades civiles (entre estos: conexión TGV-ICE, servicios de salud transfronterizos, lucha contra las infracciones al volante, manual común de historia, elaboración de un régimen matrimonial común para las parejas binacionales, etc.).

Por otro lado, desde 2003 y en gran parte como consecuencia de su posición común en contra de la invasión de Irak, el eje franco-alemán había iniciado un paulatino acercamiento con Rusia, adoptando posturas conjuntas en varios aspectos de la política internacional y fortaleciendo el desarrollo de las relaciones económicas, principalmente en los sensibles temas del suministro de hidrocarburos rusos a la Unión Europea y la participación del Estado ruso en el consorcio EADS.¹²⁸

El 26 de octubre de 2004 fue celebrada en Berlín la 4ª de estas cumbres, que fue aprovechada por los jefes de Gobierno para establecer una postura y respaldar una vez más los planes turcos de entrar en la UE.

Desde que Angela Merkel asumió el cargo de Canciller alemana a finales del 2005, las relaciones bilaterales han mantenido la misma intensidad, dándose continuidad al Proceso Blaesheim y las cumbres de ministros.

Dentro de los actores importantes a destacar en la relación franco-germana está el *Deutsch- Französisches Institut* (DFI), el cual se especializa en seguir el desarrollo y la profundización de las relaciones franco-alemanas. En su página oficial se esclarece que existen cuatro instituciones políticas que se encargan de las relaciones franco-alemanas: El Secretario General para la Cooperación franco-alemana, la Embajada de Alemania en París, la Embajada de Francia en Alemania y el Plenipotenciario de la República Federal de Alemania para las relaciones culturales franco-alemanas. También, existen varias instituciones económicas, entre ellas la Cámara Alemana de Comercio e Industria, Business in Lorraine,

¹²⁸ *Idem.*

Invest in France Agency en Alemania y Redes de innovaciones franco-alemanas.¹²⁹

De igual forma, el aspecto económico es un elemento importante a considerar dentro de las relaciones franco germanas, pues la UE es un mercado de aproximadamente 500 millones de personas donde los bienes circulan sin ningún tipo de arancel. Esto favorece enormemente a los Estados europeos que basan buena parte de su economía en la exportación; entre ellos se encuentran Francia y Alemania.¹³⁰

Asimismo, Alemania es el principal socio comercial de Francia. En 2014, Alemania fue, de lejos, el primer cliente de Francia (70.600 M€ de exportaciones), por delante de Bélgica y de Italia, y su primer proveedor (85.100 M€ de importaciones), por delante de China y Bélgica. Por otro lado, la dependencia comercial de Alemania con respecto a Francia es menor. No obstante, Francia sigue siendo el primer cliente de Alemania, por delante de Estados Unidos, y su tercer proveedor, por detrás de Países Bajos (9,6 %) y de China (8,7 %). Las exportaciones a Francia representaron el 9,0 % de las exportaciones alemanas en 2014 (frente al 9,2 % en 2013). Las importaciones procedentes de Francia ascienden al 7,4 % (frente al 7,2 % en 2013).¹³¹

El comercio bilateral entre ambos países está compuesto, en más del 90 %, por productos manufacturados similares, generalmente intercambiados en

¹²⁹ Felipe Restrepo Tamayo, *Dinámicas de las relaciones políticas franco-alemanas en el marco de la Unión Europea. Un análisis en el contexto de la crisis griega. Período 8 de diciembre del 2009- 21 de febrero del 2012*, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012, p. 8. Texto completo disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4307>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

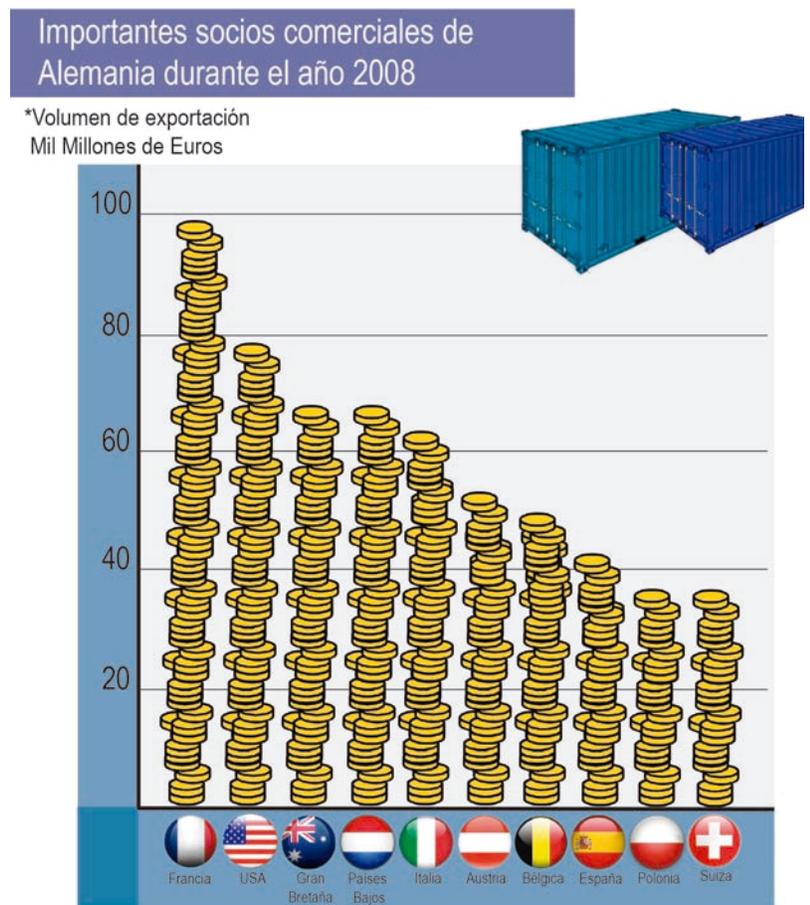
¹³⁰ *Ibid.*, pp.8-11.

¹³¹ s/A, "Alemania y Francia: relaciones bilaterales, en la página oficial Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de Francia", 2016. Texto completo disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/alemania/francia-y-alemania/article/relaciones-bilaterales-12314>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

proporciones parecidas. Una gran parte de estos intercambios bilaterales corresponde al sector aeroespacial y, en menor medida, al automovilístico.

En la siguiente gráfica se muestra los principales socios comerciales de Alemania durante el año 2008, en donde sobresale Francia.

Tabla VIII: Importantes socios comerciales de Alemania durante el año 2008



Fuente: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009

Las economías francesa y alemana siguen estando profundamente interrelacionadas y siguen siendo complementarias, ya que 1,197 empresas francesas están presentes en Alemania, emplean a 268,000 personas y generan un volumen de negocios de 142 500 Millones de Euros. Por otro lado, 2,203 empresas alemanas están presentes en Francia, empleando a 310,000 personas y generando un volumen de negocios de 148 300 Millones de Euros.¹³²

La cooperación industrial entre empresas francesas y alemanas es muy fuerte, destacando especialmente los sectores automovilístico, ferroviario, aeronáutico y de las TIC; en proceso de evolución vertiginosa, se encuentra también el sector energético. Aunque las grandes empresas francesas y alemanas suelen competir entre sí, se destaca la voluntad de asociarse entre ellas para mejorar su competitividad y su presencia en ciertos mercados que suponen una masa crítica. Por ejemplo, los empresarios Edzard Reuter (Daimler-Benz), Antoine Riboud (Danone), Marcus Bierich (Bosch) y Jean François-Poncet tomaron en 1992 la iniciativa de crear los encuentros franco-alemanes de Evian. El objetivo de estos encuentros, los cuales se celebran anualmente, es ampliar al nivel empresarial la cooperación franco-alemana y establecer relaciones personales entre sus dirigentes. La última edición se celebró del 3 al 5 de septiembre de 2015, con la presencia del Primer Ministro y del secretario de Estado encargado de Asuntos Europeos, Harlem Désir, de su homólogo alemán Michael Roth y del vicescanciller Sigmar Gabriel.¹³³

Con todo lo anterior es posible concluir que existen diversos mecanismos y sistemas de cooperación adecuados para el desarrollo óptimo de las relaciones franco-alemanas, las cuales son un eje primordial, dinámico y de convergencia para la toma de decisiones dentro de la Unión Europea. Sin embargo, es necesario destacar qué temas y áreas de cooperación fueron relevantes a nivel Europa para estos dos actores durante el periodo de 2005 a 2009, las cuales, a

¹³² *Idem.*

¹³³ *Idem.*

pesar de llegar a tener diferentes perspectivas frente a ciertas coyunturas, suelen tomar posturas comunes para hacer frente a los retos internacionales. Dentro de estos temas destacan los siguientes:

- a) Impulso y seguimiento al proyecto de Tratado de la Constitución de la Unión Europea: Durante la presidencia alemana de la Unión Europea, la canciller alemana Angela Merkel se encargó de volver a retomar la reflexión frente a este tema para poder tomar nuevas medidas que impulsaran un nuevo acuerdo; contó con el apoyo del presidente Nicolás Sarkozy, tras haber ganado las elecciones presidenciales.¹³⁴
- b) Asumir nuevos retos de la Ampliación de la Unión Europea: Francia y Alemania fueron actores destacables para el apoyo de al ampliación de la Unión Europea al Este, así como para asumir medidas para combatir sus principales retos tras su inclusión.
- c) Firma del Tratado de Lisboa a finales de 2007: El Tratado de Lisboa fue el resultado final del trabajo impulsado por la presidencia alemana de la Unión Europea, en el que Francia fue un gran aliado durante la firma del tratado en 2007.
- d) Proceso de Barcelona, la Unión por el Mediterráneo (UpM)¹³⁵: La Unión por el Mediterráneo se crea como una asociación multilateral el 13 de julio de 2008, en la Cumbre de París, con el objetivo de incrementar el potencial de integración y cohesión regionales. La propuesta de crear la UpM fue lanzada en mayo de 2007 por el presidente francés Nicolás Sarkozy.

¹³⁴ Wolfram Hitz, *Getriebewechsel im europäischen Motor: Von "Merkozy" zu "Merkollande"?*, Alemania, Bundeszentrale für politische Bildung, 2012. Texto completo disponible en: <http://www.bpb.de/apuz/152066/von-merkozy-zu-merkollande>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹³⁵ La Unión por el Mediterráneo agrupa a 42 países (eran 43 hasta que Siria decidió congelar su participación, en diciembre de 2011) y más de 750 millones de ciudadanos de países ribereños del Mediterráneo y de la Unión Europea.

Aunque en principio sólo contemplaba la participación de los países ribereños del Mediterráneo, el plan fue modificado a instancias de España y Alemania y se incluyó a todos los Estados de la UE, como una forma de reafirmar que la política hacia el Mediterráneo es una política de toda la Unión. Constituida como una nueva asociación para el progreso renovada, la Unión por el Mediterráneo se basa en la Declaración de Barcelona y en sus objetivos, así como en el acervo del Proceso de Barcelona, subrayando la necesidad de una mejor apropiación compartida por todos los participantes y de una mayor pertinencia y visibilidad para los ciudadanos.¹³⁶

- e) Conflicto en Georgia (agosto 2008): Alemania y Francia fueron afectados por este evento de envergadura internacional, obligándolos a tomar una postura a nivel Europa frente a Rusia.¹³⁷
- f) Crisis financiera internacional (finales de 2008): la crisis inflacionaria iniciada en EEUU obliga a Francia y Alemania a una toma de acciones conjuntas a nivel Europa, sobre todo para la coordinación de acciones frente al manejo de la crisis financiera y sus impactos a nivel regional.
- g) Ratificación del Tratado de Lisboa por todos los miembros de la Unión Europea (1 de diciembre de 2009): tras la crisis financiera a finales de 2008, los miembros de la Unión Europea se vieron obligados a tomar acciones conjuntas para hacer frente a esta coyuntura internacional. Esa misma coyuntura influyó en que a finales de 2009 se aceptara la ratificación del Tratado de Lisboa por todos los países miembros.¹³⁸

¹³⁶ Tobias Schumacher, *Alemania: un actor en la escena mediterránea*, Lisboa, Centro de Investigación y Estudios de Sociología (CIES), Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de la Empresa, 2009, p. 197. Texto completo disponible en: <http://www.iemed.org/anuari/2009/earticles/193.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹³⁷ Wolfram Hilz, *op. cit.*

¹³⁸ *Idem.*

3. Política Exterior Alemana durante el primer periodo de gobierno de Angela Merkel (2005-2009)

3.1 Los objetivos de Política Exterior de la Gran Coalición

Por Gran Coalición se hace referencia al gobierno alemán, dirigido por los representantes de los partidos más tradicionales y a la vez más representativos, como la Unión Demócrata Cristiana / Unión Social Cristiana (CDU/CSU) y el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), el segundo en la historia de la República Federal de Alemania (RFA). Dicha coalición fue constituida el 22 de noviembre de 2005, teniendo como Canciller a Angela Merkel (CDU) y como ministro de Relaciones Exteriores a Walter Steinmeier (SPD).

Dentro de la práctica política en Alemania, la primera referencia a los lineamientos de la política exterior se encuentra en los *Convenios de Coalición*, mismos que, a pesar de tener un carácter general, programático y de orientación, dejan tanto a la cancillería como al Ministerio de Relaciones Exteriores amplia libertad en la conducción habitual de la política exterior.

Mientras los gobiernos de Helmut Kohl y Gerhard Schröder se basaron en los lineamientos fundamentales de la política exterior a la vez que fueron preparando en la práctica el terreno para un rol cada vez más relevante de Alemania en la política internacional, la Gran Coalición siguió también los mismos principios pero además subraya la imagen de Alemania como un elemento activo formador de la política internacional bajo el rótulo “Alemania, socio más consciente de su responsabilidad en Europa y en el Mundo”¹³⁹, sin obviar el reconocimiento expreso de su orientación pacífica.

¹³⁹ s/A, Convenio de Coalición CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, IX, p. 146. Texto completo disponible en: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

La política exterior y de seguridad alemana bajo la Gran Coalición denota continuidad como componente fundamental. La integración occidental, la participación como motor de la UE, la relación transatlántica, el multilateralismo, la relación especial con Israel y la defensa de valores occidentales son seguidos por ella. El cambio se da en el acento puesto a determinados elementos fundamentales, en el modo de actuación y en su adecuación a las condiciones actuales de la política internacional que pueden traer consecuencias y resultados que adquieren nuevos matices en la política exterior.¹⁴⁰

Por lo tanto, la concepción de política exterior propuesta por la Gran Coalición, puede resumirse en esta cita: “En medio de una política exterior alemana continua, nos orientamos a los intereses y valores de nuestro país”¹⁴¹. En esta fórmula novedosa para un Convenio de Coalición están presentes dos elementos esenciales de la política exterior: el interés nacional y los valores.

Dentro del programa político de la Gran Coalición y de la práctica seguida hasta el presente, se pueden mencionar ciertos rasgos característicos en torno a su política exterior:

- Una diplomacia basada en la confianza y cooperación con los aliados y socios.
- Una “diplomacia de valores” o “política exterior orientada en valores”.¹⁴²
- El desarrollo y fortalecimiento de la política europea interna y exterior.

¹⁴⁰ María Cecilia Añaños Meza, “La política exterior de seguridad alemana bajo el Gobierno de la canciller Merkel: entre continuidad y cambio. Un balance crítico”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales* (Reei), Issn-E 1697-5197, N°. 16, 2008. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942633>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁴¹ s/A, Convenio de Coalición CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, IX, *op. cit.*, p. 146.

¹⁴² s/A, “La política exterior alemana está ligada a valores; cooperación económica y defensa de los derechos humanos son las dos caras de una medalla”, declaración de Merkel del 12 de diciembre de 2007 ante el parlamento alemán. Texto completo disponible en:

http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-12-12-regierungserklaerung-merkel.html, [consultado el 4 de mayo de 2016]

- El mejoramiento de la cooperación transatlántica, sobre todo en la política de seguridad, que incluye una interacción entre la política de seguridad europea y transatlántica.
- El fortalecimiento del multilateralismo, en especial en el sistema de la ONU.
- El desarrollo de un concepto amplio de seguridad como base de la política exterior, incluyendo la seguridad energética y política de desarrollo.
- El mantenimiento de la actual estructura universal de poder concentrado en el eje Occidental¹⁴³.

En el marco de la Unión Europea, la Gran Coalición se dedica a continuar las tareas y obligaciones dejadas por el gobierno anterior, tales como el pacto de estabilidad, las negociaciones con Turquía, la limitación del presupuesto, y además, a llevar a cabo los objetivos propios de su gabinete.

Otro elemento destacable dentro de la política europea es el compromiso al fortalecimiento de las instituciones de la Unión Europea y el interés de Alemania de fortalecer la ampliación de la Unión Europea a otros Estados¹⁴⁴, siempre y cuando se cumplan los ideales de democracia y libertad con respeto a los derechos humanos, así como los criterios de Copenhague.¹⁴⁵

Otro elemento a ponderar dentro de la política europea es el apoyo a la aceptación del proyecto de constitución Europea, el cual fue sometido a la aprobación del parlamento en la primera mitad del 2006. De igual forma, se

¹⁴³ s/A, “Debemos hacer todo lo posible para evitar una nueva división del mundo en bloques que se opongan”, discurso pronunciado por Steinmeier ante la 61ª Asamblea General de la ONU, el 22 de septiembre de 2006. Texto completo disponible en: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060922-NY-VN-GV-d.html>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁴⁴ s/A, Convenio de Coalición CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, IX, *op. cit.*, p. 130.

¹⁴⁵ Para adherirse a la UE, el país candidato debe cumplir determinados criterios (conocidos como los *criterios de Copenhague*), establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y que, posteriormente, fueron intensificados por el Consejo Europeo de Madrid en 1995.

prepararon objetivos y temas esenciales para la organización de la presidencia alemana en la Unión Europea, sobre todo para el fortalecimiento de las instituciones europeas, para hacer más eficiente su funcionamiento, para crear mecanismos que fortalezcan el principio de subsidiaridad, para establecer objetivos que mejoren la implementación de energías renovables y la eficiencia energética, de manera que se reduzcan las emisiones de carbono a nivel Europa y mejoren los mecanismos que posibilitan el desarrollo de estrategias seguridad común a nivel regional. Los puntos anteriores se abordarán con mayor profundidad más adelante.

En materia de seguridad el gabinete Merkel/Steinmeier se ocupó de implementar, a nivel interno, y de desarrollar, a nivel de la Unión Europea (UE), la política de seguridad ampliada, haciendo mención además de un “concepto integrativo de seguridad” para connotar el elemento multidimensional¹⁴⁶, con fuerte acento en los valores de derechos democráticos, derechos humanos y de estado de derecho.

La política exterior energética desarrollada por la Gran Coalición, persigue asegurar el abastecimiento eficiente de energía basándose en el principio de “seguridad del suministro”¹⁴⁷, ligado estructuralmente a los conceptos de economicidad y compatibilidad medioambiental.

Dicha política tiene las características siguientes:

- “Una política fundada en la mixtura energética balanceada.
- Una estrategia de diversificación de los portadores energéticos y de las rutas de transporte en el mundo.
- La promoción de la eficiencia energética y energías renovables.

¹⁴⁶ Libro Blanco (*Weißbuch*) para la política de seguridad de Alemania y el futuro de las fuerzas armadas, Ministerio de Defensa, 2006. Texto completo disponible en: <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2006>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁴⁷ Ma. Cecilia Añaños Meza, *op. cit.*

- El diálogo cooperativo y amplio con Estados productores, de tránsito y consumidores.”¹⁴⁸

Alemania lleva desde muchos años una política global progresiva en materia medioambiental. La Gran Coalición ha presentado propuestas ambiciosas dentro de la UE, en el G-8 y en la ONU para reducir los efectos del cambio climático. Su objetivo es lograr acuerdos eficaces globales dentro de la ONU, pues la clave de la solución está en la participación de todos los Estados sin excepción.

Con la atención al problema de la extrema pobreza no sólo ha crecido su preocupación por solucionarla sino también ha cambiado la forma de concebirla. En el Informe “Un mundo más seguro – nuestra responsabilidad común” del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y cambio de la ONU, define la *pobreza* como la amenaza más grande para la seguridad, basándose en la relación estrecha entre desarrollo y seguridad y en un concepto de seguridad humana.

La lucha global contra la pobreza es parte de la política de desarrollo en Alemania y constituye un campo autónomo de la política exterior con una propia cartera ministerial llamada Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Alemania, por su lado, cuenta desde 2001 con un programa de implementación de la Declaración del Milenio y con una concepción que vincula la pobreza con la seguridad, que se convierte en parte elemental de la política exterior y de seguridad del país. Su política de desarrollo es de espectro amplio y en ella se hallan vinculados la pobreza con el mantenimiento de la paz, la protección del medio ambiente, la democracia, el estado de Derecho, la realización de los derechos humanos y una globalización justa.

¹⁴⁸ s/A, *Iniciativa Alemana de “Exportación de Energías Renovables” para reforzar la exportación de „técnica medioambiental”*, en el sitio oficial de la Agencia Alemana de Energía, Alemania, 2016. Texto completo disponible en: <http://www.renewables-made-in-germany.com/es/renewables-made-ingermany/service/renewables-made-in-germany.html>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

3.2 Presidencia alemana en la Unión Europea

Durante el primer semestre de 2007 Alemania asumió la presidencia en la Unión Europea, lo cual le permitió tener mayor capacidad de negociación a nivel Europa para poder defender sus objetivos de política exterior. Por esta razón es relevante tomar en cuenta ciertos elementos y factores que nos ayuden a ponderar cómo Alemania utilizó esta circunstancia coyuntural. Además no hay que hacer de lado, la presidencia alemana en el G-8, misma que se desarrolló paralelamente.

3.2.1 Antecedentes

Es importante tomar en cuenta ciertos elementos previos que puedan dar un panorama más amplio del contexto internacional en el que Alemania asume la presidencia de la Unión Europea. En primer lugar, el fracaso de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos para aprobar la Constitución de la Unión Europea. Esto podría traducirse como un reto y un indicativo de pérdida de confianza de los ciudadanos en la capacidad de la Unión Europea, por lo que Alemania se enfrenta a una coyuntura difícil en donde se deben abordar los problemas a partir de soluciones más convincentes que ayuden a recuperar la confianza de la ciudadanía en Europa y consolidar cierta estabilidad interna entre los miembros de la Unión Europea.¹⁴⁹

Hasta aquí es importante destacar la experiencia dentro de la línea europeísta que Merkel acumuló durante su trabajo dentro del Gabinete de ex-canciller Helmut Kohl.¹⁵⁰

Por lo que, ya en sus primeras semanas en la cancillería en noviembre y diciembre de 2005, Merkel estableció las condiciones previas para que la presidencia alemana de la UE se desarrollara con éxito: retomó de forma

¹⁴⁹ Ma. Cecilia Añaños Meza, *op. cit.*

¹⁵⁰ Es destacable mencionar que el dominio del idioma ruso y polaco le han servido a la canciller Merkel como herramientas de acercamiento a Europa del Este, sobre todo durante la presidencia alemana en la Unión Europea durante el primer semestre de 2007.

inmediata e intensiva los contactos con sus socios, al tiempo que desarrolló buenas relaciones con EEUU. Igualmente, Merkel entabló buenas relaciones con Tony Blair, lo que dio como resultado la reactivación de las relaciones germano-británicas, condición previa para ganar el apoyo de Blair para el proyecto de la constitución europea.¹⁵¹

Por otro lado, Alemania no sólo asume la presidencia de la Unión Europea, sino que, paralelamente, llevará a cabo la presidencia en el G8 durante el primer semestre de 2007.¹⁵² Esto le da un margen de acción más amplio para alcanzar objetivos políticos no sólo a nivel regional, sino dentro de la política internacional.

La reciente ampliación de la Unión Europea es un tema de gran debate a nivel regional tanto dentro de ella misma como a nivel interno en Alemania, debido a que es preciso destacar que en 2004 se incorporaron República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Y para enero de 2007, mes en que da inicio la presidencia alemana se integran Bulgaria y Rumania.

3.2.2 Objetivos

La política europea de Alemania está dirigida a fortalecer el papel de la Unión Europea como actor global (Global Security Actor) con mayor influencia política y margen de acción dentro de la arena internacional.¹⁵³ Es por esto que en el margen de la presidencia alemana durante el primer semestre de 2007, el gabinete de la gran coalición presentó un programa amplio y ambicioso el cual buscaba tener cierta continuidad dentro de las sucesivas presidencias rotativas de

¹⁵¹ Nils-Sjard Schulz, *La doble presidencia alemana: ¿Alguna novedad para la agenda internacional de desarrollo?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), enero de 2007. Texto completo disponible en: http://fride.org/download/COM_PresiAlema_ESP_ene07.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁵² El G8, también conocido como "el grupo de los ocho", está conformado por Rusia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Japón. Además, la Unión Europea cuenta con una representación política.

¹⁵³ Ma. Cecilia Añaños Meza, *op. cit.*

la Unión Europea, es decir, de Portugal, Eslovenia y Francia, cubriendo un periodo de tiempo de 2 años, de 2007 al 2008.¹⁵⁴

A pesar de que Alemania se enfrenta a varios desafíos y retos tanto a nivel interno como a nivel europeo, se pueden resumir los objetivos y temas prioritarios de la agenda de la siguiente forma:

- La reactivación del proyecto de Constitución Europea.¹⁵⁵ Aquí se relaciona el establecimiento de una hoja de ruta sobre un nuevo tratado de la Unión Europea, el cual se debatió en el Consejo Europeo el 21 y 22 de junio.¹⁵⁶
- La prosecución de los fines propuestos por la Estrategia de Lisboa de 2000.¹⁵⁷
- El reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Ambas se encontraban en proceso de formación.
- Alcanzar acuerdos en la política europea medioambiental y de seguridad energética con límites a las emisiones de dióxido de carbono y llevar a cabo un Plan Europeo de Acción Energético.

¹⁵⁴ Félix Peña, "Presidencia alemana de la UE y Mercosur", en *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C., Año XXIV, núm. 1, (marzo) 2007. Texto completo disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/contenido/wpapers/documentos/2007-06-presidencia-alemana-ue-mercosur.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁵⁵ s/A, *18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, documento oficial publicado por Consejo de la Unión Europea, el 11 de diciembre de 2006. Texto completo disponible en: http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/trioenglish.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁵⁶ Jochen Thies, "Merkel y la presidencia alemana de la Unión Europea", en *Estudios de Política Exterior*, núm. 118, (julio-agosto) 2007, p.46. Texto completo disponible en: http://www.jstor.org/stable/20646089?seq=1#page_scan_tab_contents, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁵⁷ Aprobada en la Cumbre Especial de los jefes de gobierno y Estados de la Unión Europea en el año 2000, en donde se propone convertir a la UE en el espacio económico global más competitivo y dinámico en 10 años con base en el saber y la ciencia. Vid.: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

- Establecer una Comisión Económica Transatlántica (*transatlantische Wirtschaftskommission*); así mismo, establecer una Estrategia Europea para Asia Central.¹⁵⁸
- Aumentar la estabilidad interna de la Unión y las dificultades experimentadas en las relaciones exteriores de la UE.¹⁵⁹
- Elaboración de medidas de fomento de la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo.
- Llevar a cabo una “Declaración de Berlín” con ocasión del 50 aniversario de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 2007.
- Conseguir procedimientos de toma de decisiones más transparentes y hacer menos densa la reglamentación europea¹⁶⁰.
- Hacer frente a los retos que impone la reciente ampliación a 27 miembros y establecer mejores políticas de vecindad.¹⁶¹

Como se puede observar, los temas prioritarios dentro de la agenda alemana es el reforzamiento del proyecto de constitución europea, el fomento de una fuerte política medio ambiental y energética, el reforzamiento de una política de seguridad común y el establecimiento de la confianza ciudadana en el proyecto europeo, así como la mejora de la estabilidad y eficacia dentro de los 27 miembros de la Unión Europea.

¹⁵⁸ Ma. Cecilia Añaños Meza, *op. cit.*

¹⁵⁹ Martin Koopman, “De salvar a Europa a marcar el paso. La presidencia alemana de la UE”, en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), ISSN-e 1696-3466, núm. 6, España, 2007. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2284045>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ Nils-Sjard Schulz, *La doble presidencia alemana: ¿Alguna novedad para la agenda internacional de desarrollo?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), (enero) 2007. Texto completo disponible en: http://fride.org/download/COM_PresiAlema_ESP_ene07.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

3.2.3 Política de Seguridad y de Vecindad

En materia de seguridad, la pregunta de cómo puede contribuir la UE a una mayor estabilidad en su entorno internacional adquirirá relevancia durante la Presidencia alemana en dos niveles distintos. En el área de gestión de crisis y prevención de conflictos, se dio gran importancia a la capacidad de reaccionar de forma flexible ante crisis y acontecimientos inesperados.

Respecto a la política de vecindad a nivel regional europeo, la presidencia germana en la Unión Europea se enfrentó ante el desafío de la exportación de estabilidad a los vecinos orientales de la UE. En este contexto, la Unión Europea presentó tres enfoques de política fundamentales: (1) la ampliación en torno a Croacia, Turquía y los Balcanes occidentales; (2) la Política Europea de Vecindad (PEV), que afecta a Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y los Estados del sur del Cáucaso, y (3) las relaciones con Rusia.

En este tema, el Gobierno Federal integró en su programa una posición estratégica que va mucho más allá del período de la Presidencia alemana y que puede tener un impacto significativo en el futuro de la política de ampliación de la UE, en donde Alemania está tratando de reconvertir la Política Europea de Vecindad en una “Política Europea de Vecindad-plus”. La piedra angular de la postura alemana es agregar una mayor dimensión oriental. Con este fin, Berlín propone una “asociación de modernización” con los Estados de la Política Europea de Vecindad en Europa del Este y el sur del Cáucaso. En este contexto, se ofrecieron acuerdos bilaterales y regionales por sectores en distintas áreas políticas y dimensiones como energía, tráfico, migraciones, medio ambiente, etc. La PEV, originada en los aspectos básicos de la política de ampliación de la UE, se transformó en un concepto más flexible. No obstante, el que esta oferta esté dirigida exclusivamente a Europa del Este pondrá fin al delicado equilibrio entre las dimensiones oriental y meridional de la PEV, que debe reflejar los intereses tanto de los miembros meridionales como de los miembros septentrionales de la Unión Europea.

Aquí el desafío no fue determinar de forma definitiva las fronteras de la UE, sino corregir (sin reformas fundamentales) el concepto de PEV para fomentar procesos de transformación más allá y contribuir a evitar esperanzas de adhesión poco realistas. Para todo ello, Alemania necesitó el apoyo de Francia, el Reino Unido, España, Italia y, por último, pero no por ello menos importante, de Polonia. Sólo con la ayuda de sus socios consiguió marcar el paso con éxito en la UE.¹⁶²

3.2.4 Seguimiento con el proyecto de la constitución de la Unión Europea

El debate sobre una constitución europea tiene sus inicios en enero 1999, cuando el ministro de relaciones exteriores en ese tiempo, Joschka Fischer, incitó dentro del Parlamento Europeo la discusión entre los miembros de la Unión para la creación de una constitución europea. Este llamado a un debate constitucional fue consecuencia de la necesidad de equilibrar una integración económica bastante avanzada con una integración política-social retrasada.¹⁶³ Fue así como, después de ratificado el Tratado de Niza en el 2001, con la Declaración de Laeken (2001) y la Convención Europea (2002), se iniciaron formalmente las negociaciones y el debate para la creación de una constitución para la Unión Europea.

En 2004, después de muchos esfuerzos y negociaciones dentro de la Unión Europea, se firmó el Tratado Constitucional (TC), el cual fue puesto a votación por los Estados miembros, para entrar en vigencia en 2006. Sin embargo, Francia y los Países Bajos no aprobaron la constitución de la Unión Europea (2004), por lo que dicha ratificación falló.

De acuerdo con Eckart Cuntz, la ratificación del Tratado Constitucional significaba un gran logro para los intereses germanos debido a que ponía en práctica tres puntos vitales:

1) La delimitación clara de competencias repetida varias veces por los estados federados alemanes: antes las provisiones relevantes se esparcían en distintos

¹⁶² *Ibidem.*

¹⁶³ Álvaro Gutiérrez Pulido, *op. cit.*, p. 52.

tratados, ahora se unen todas en los Artículos 1º-13º y 1º-14º de la Constitución y se dividen en distintas categorías según su competencias: exclusivas, compartidas y complementarias.

2) El anclaje del principio de subsidiaridad en un lugar prominente de la Constitución y un protocolo separado de subsidiaridad.

3) La incorporación del Capítulo de Derechos Fundamentales en el Tratado, dándole el estatus que ha sido reclamado por Alemania desde la Declaración de Niza.¹⁶⁴

Como se puede observar dicho tratado era importante para la realización de los intereses alemanes en Europa, sin embargo, en 2004 el Tratado Constitucional fue ratificado por 18 países, y rechazado por Francia y Holanda, en sus respectivas consultas a la población, vía referéndum. Lo que afectó mucho a la opinión pública europea, poniendo en entre dicho el proyecto europeo y la unidad entre los Estados miembros.

Es por esto, que la presidencia alemana en la Unión Europea planteó el objetivo de revitalizar el proceso de recuperación del Tratado Constitucional. En efecto muchas han sido las propuestas y manifestaciones realizadas por líderes europeas al respecto, pero ha sido la presidencia alemana, la que ha pretendido impulsar el debate en el sentido de impulsar el bloqueo de la situación, esto se puede percibir en las numerosas declaraciones hechas por la canciller Angela Merkel en este sentido.¹⁶⁵

Un elemento paradójico a destacar en este tema, es que a pesar de que el debate constitucional se inició con la fórmula Franco-Alemana, el referendo

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 53

¹⁶⁵ Manuel Jesús Morán Rosado, "La declaración de Berlín: Un instrumento para conmemorar el quincuagésimo aniversario de la firma de los tratados de Roma", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, España, ISSN 0213-988X, núm. 25, 2007, p. 61-78. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2527034>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

finalmente fue abatido por los ciudadanos franceses y holandeses en el 2005, creando incertidumbre en el futuro de una profundización política para la UE.

Cabe destacar, que durante la presidencia germana en la Unión Europea la canciller Merkel logró restablecer el debate constitucional tras exitoso trabajo diplomático, haciendo modificaciones e incorporando nuevos elementos para hacer de este un nuevo tratado constitucional¹⁶⁶ o un tratado más amplio y de mayor cohesión social, que pudiera ser aceptado ante los ojos de los ciudadanos de la Unión. Este esfuerzo se materializó el 13 de diciembre de 2007, fecha en que se firmó el Tratado de Lisboa, el cual fue puesto a disposición de los Estados miembros para iniciar su marcha bajo una nueva votación. Sin embargo, esta vez los irlandeses rechazarían el proyecto, justificando su rechazo por la complejidad y la falta de coherencia del contenido del tratado. Cabe mencionar, que no fue sino hasta diciembre de 2009 que entró en vigor el Tratado de Lisboa con la aprobación de todos los países miembros de la Unión.¹⁶⁷

3.2.5 Declaración de Berlín

Con la conmemoración del 50 aniversario de los Tratados de Roma de 1957, que dieron origen a las Comunidades Europeas, Alemania organizó el 25 de marzo de 2007 una solemne Declaración en el Museo Histórico Alemán de Berlín, en donde los socios comunitarios harían balance de medio siglo de integración¹⁶⁸, y definirían objetivos para el futuro.¹⁶⁹ El camino para la elaboración de esta declaración ha sido impulsado por la canciller alemán, que es la verdadera auspiciadora del contenido de la misma. Así mismo, la Declaración de Berlín no viene a expresar grandes ambiciones para el futuro, sino es un tímido paso a abrir la puerta a la reflexión y reconsideración del Tratado Constitucional. La

¹⁶⁶ Se le llamó Tratado simplificado.

¹⁶⁷ Álvaro Gutiérrez Pulido, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶⁸ Discurso de José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea

¹⁶⁹ Manuel Jesús Morán Rosado, *op. cit.*

declaración fue firmada por los tres presidentes de las grandes instituciones europeas, es decir el parlamento, la comisión y el consejo.

Sin embargo, vale la pena mencionar brevemente los principales desafíos mencionados durante la Declaración para poder ponderar de mejor forma su amplitud. Entre estos se encuentran, el desafío al cambio climático, el abastecimiento energético (no sólo derivados de los problemas del petróleo, sino los problemas con el suministro de gas con los países suministradores, Rusia y Ucrania); la inmigración ilegal y la seguridad (luchas contra el terrorismo, delincuencia organizada, racismo y xenofobia).

También se plasma el objetivo de la ampliación y el desarrollo de la Unión Europea, en donde se expresa la *vocación de apertura* de la UE. Esta *vocación de apertura* de la UE es la referencia principal que se harán en diversos documentos futuros relacionados con las sucesivas ampliaciones que puedan darse. Asimismo, se hizo el compromiso a dar una propuesta de reforma de los Tratados, antes que sean las elecciones del Parlamento Europeo en 2009.

La declaración es un instrumento de importante contenido político. Sin embargo, una crítica importante a la Declaración de Berlín es que no menciona al Tratado Constitucional de forma directa. De igual forma, incorpora la idea de proceder en el marco de una Conferencia Intergubernamental a la adopción de un Tratado de Mínimos. Además a pesar de que tampoco se afirma a detalle elementos y posturas de la ampliación, siempre ha existido, durante el proceso de integración, el problema de la dicotomía ampliación-profundización.¹⁷⁰

3.2.6 La Ampliación de la UE

Con respecto a la ampliación, a primera vista no parece en absoluto que la postura alemana actual diste mucho de los objetivos perseguidos por el Gobierno de Schröder/Fischer. En el acuerdo de coalición ya se había manifestado de forma

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 68.

inequívoca que, además de Bulgaria, Rumanía y Croacia, también debería dejarse abierta una “perspectiva europea” a los Estados de los Balcanes occidentales. Sólo con respecto al caso especial de Turquía, existe una fórmula compleja en el acuerdo que pone de relieve la lucha constante entre la CDU/CSU conservadora y el SPD socialdemócrata para alcanzar una solución de compromiso entre la “asociación privilegiada”, preconizada por el partido de la canciller Merkel, y el objetivo de la pertenencia de pleno derecho, defendida por el Gobierno de Schröder. Pero, incluso más allá del debate sobre Turquía en 2006, los discursos relativos a la ampliación han sido marcados por un mayor distanciamiento con respecto a las posibles adhesiones futuras por dos motivos principales: en primer lugar, la suerte corrida por el Tratado Constitucional ha dejado en claro lo difícil y poco probable que es que sobreviva el paradigma tradicional de la política alemana en materia europea, es decir, el de una comunidad mayor y más integrada; en segundo lugar, existe cada vez un temor mayor a que, debido a las futuras rondas de ampliaciones, Alemania pueda acabar convirtiéndose en el principal proveedor de fondos de la UE. De esta forma, no resulta sorprendente que los debates sobre ampliación celebrados en Alemania adquirieran un cariz cada vez más defensivo basado en el “cuarto criterio de Copenhague”, el cual hace referencia a la capacidad de absorción de la UE. Esto resulta aplicable tanto a los cristianodemócratas como a los socialdemócratas. A lo largo de 2006, los expertos en política europea de ambos partidos intentaron definir este criterio, mismo que presenta un aspecto algo nebuloso.¹⁷¹

3.3 Política de Medio Ambiente y Energía

3.3.1 Angela Merkel como ministra del Medio Ambiente

Antes de comenzar con el análisis de las posturas e impulsos políticos en materia de medio ambiente y energía por parte de Alemania, es preciso distinguir ciertas circunstancias previas que nos permitan de una mejor forma entender el

¹⁷¹ *Ibid.*, 56.

panorama y estrategia política de Alemania en materia de medio ambiente y energía durante el primer periodo de gobierno de la canciller Angela Merkel.

Es importante destacar ciertos aspectos de la carrera política de esta canciller alemana, quien el 17 de noviembre de 1994 fue declarada como nueva Ministra del Medio Ambiente en Alemania. Durante su mandato se llevaron a cabo diversos eventos y propuestas políticas de alcance internacional dignas de mencionar. Entre estas destaca la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual se realizó en marzo de 1995 en Berlín, en donde Merkel debía cumplir un papel preponderante.

Observando en retrospectiva su periodo como ministra del Ambiente, Merkel describe su participación en la Conferencia de Berlín como una experiencia formativa en la que aprendió que “[...] con persistencia y capacidad de persuasión se pueden lograr buenos resultados aún en situaciones difíciles”. De hecho, en Berlín se establecieron las bases políticas para el posterior Protocolo de Kioto, ya que, durante el Mandato de Berlín, los países participantes acordaron constituir un grupo ad-hoc que debería elaborar, desde ese momento y entre cada Conferencia, un instrumento legalmente vinculante que permitiera establecer las metas concretas de reducción de CO₂. Con el compromiso asumido en esta Conferencia, Merkel buscó que también participaran en el proceso aquellos países que se mostraban escépticos al establecimiento de objetivos ligados al cuidado del clima, con la promesa de que Alemania haría el aporte individual más amplio para la reducción del CO₂ entre todos los países industrializados. El protocolo del clima, realizado por el grupo ad-hoc a efectos del Mandato de Berlín, puso las bases para las negociaciones llevadas a cabo en Kioto en diciembre de 1997.¹⁷²

¹⁷² s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung/Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, 2015, pp. 30-31. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 4 de mayo de 2016]

En Kioto, los países firmantes acordaron reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero en aproximadamente un 5,2% hasta el 2012, más bajo que el nivel acordado en 1990. De esta forma, se establecieron distintas y altas metas para los países con diversos tipos de desarrollo (los países de la Unión Europea, los de economía transitoria, los emergentes y los países en vías de desarrollo). Mientras que Alemania se comprometió a reducir sus emisiones en un 21%, todos los países del ex bloque del Este tenían como objetivo una reducción máxima de 8%, mientras los países emergentes y en vías de desarrollo no debían completar casi ningún objetivo de reducción.

Junto con los compromisos asumidos en política climática internacional, es necesario destacar dos proyectos de ley del periodo de Merkel como ministra del Ambiente: 1) la aprobación de una nueva “Ley de Auditoría Medioambiental” (1995), la cual promovía la creación de un sistema corporativo de administración medioambiental, y 2) la “Ley sobre la protección del suelo” (1998), la cual buscaba prevenir cambios en el suelo que fueran dañinos para el medio ambiente, así como mejorar y acelerar la rehabilitación de zonas contaminadas. Así mismo, Merkel intentó establecer un código medioambiental en el ámbito nacional, pero su propuesta no tuvo éxito.¹⁷³

Durante el primer periodo de Merkel como canciller y como presidenta de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) se dieron dos iniciativas importantes en materia de medio ambiente y energía; por un lado, la decisión de Meseberg y, por otro, la adopción del “Beust-Papiers” (Documento de Beust). Los cuales serán abordados a continuación de forma separada.

3.3.2 La decisión de Meseberg

Con la publicación del Informe Stern (octubre de 2006) y el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (febrero de 2007), se dio un claro empuje al debate público sobre la protección climática. El reporte del

¹⁷³ *Ibid.*, p.31.

economista del Banco Mundial, Sir Nicholas Stern, desarrolló un escenario climático que no solo evidenciaba la amenaza a los elementos básicos de la vida humana, sino también los costos de los daños climáticos, estimados en casi 5,5 billones de euros. De esta forma, el cambio climático también tuvo por primera vez un aspecto económicamente valorado. Como resultado de esto, la canciller Merkel luchó sobre todo a nivel internacional por una reacción drástica e inmediata frente a esta situación. En el ámbito de la presidencia alemana de la UE, Merkel abogó, en la primera mitad del 2007, por una ambiciosa política energética y climática en el ámbito europeo, mediante la cual los jefes de Estado y de gobierno europeos acordaron, en marzo de 2007, los denominados “Objetivos 20-20-20” a ser alcanzados para el año 2020. En consecuencia, las emisiones de CO₂ de la UE deberían reducirse en un 20% en comparación con 1990 y la eficiencia energética, así como la participación de renovables en el consumo total de energía, deberían aumentar en un 20%.

Merkel también consiguió, en ese mismo año, que los Estados miembros del G8 se comprometieran en adoptar un régimen lingüístico estándar respecto a la protección climática. A causa de estos éxitos en el ámbito internacional, Merkel fue rápidamente denominada en los medios como la primera “Canciller climática” de Alemania.

El gobierno federal también adoptó varias medidas nacionales para impulsar la contribución alemana en la protección climática internacional. En agosto del 2007, la gran Coalición aprobó la denominada “decisión de Meseberg”, la cual hace referencia al Programa Integrado de Energía y Clima. En dicho programa se anunciaba que el mayor desarrollo de energías renovables, el aumento significativo de eficiencia energética y la modernización de las plantas energéticas se convertirían en las piedras angulares de un suministro de energía responsable y amigable con el clima. Los objetivos para la protección climática aquí expresados, fueron incluso más allá de los “Objetivos 20-20-20” de la UE, ya que, para el 2020, las emisiones de CO₂ en Alemania debían reducirse en 40%, la

participación de renovables en el suministro de energía debían crecer en 30% y la termoelectricidad debía aumentar en 14%. El programa de 29 puntos también contemplaba enmiendas en las leyes de suministro de energía y de ahorro energético, así como en el incremento del apoyo a la cogeneración y el aumento del 30% de los estándares energéticos para las nuevas construcciones.

3.3.3 La Adopción del *Beust-Papiers*

En junio de 2008, la *Kommission zur Bewahrung der Schöpfung* (Comisión para la Preservación de la Creación), liderada por el alcalde de Hamburgo, Ole von Beust, presentó el borrador de un documento de política ambiental que fue discutido y adoptado en diciembre de ese año en la conferencia federal de la CDU, con el título “Bewahrung der Schöpfung: Klima-, Umwelt- und Verbraucherschutz” (“Preservación de la Creación: Protección del consumidor, clima y medio ambiente”).¹⁷⁴ En ella, la CDU explicó los principios y potencialidades de una política medioambiental cristiano demócrata para Alemania: “Consideramos que una política medioambiental sustentable y de economía de mercado es una posibilidad y un motor para la innovación, el crecimiento y el empleo. Nuestra meta es expandir el rol de Alemania como líder global en tecnologías medioambientales”.¹⁷⁵

La protección del clima fue considerada un objetivo fundamental del partido y fue reconocida así desde el inicio del programa. Para lograr reducciones adicionales de CO₂, el CDU abogó por un incremento de la eficiencia y una expansión de los instrumentos políticos para el régimen de comercio de derechos de emisión. Para esto, el principio de sostenibilidad fue declarado un ideal de la

¹⁷⁴ s/A, *Bewahrung der Schöpfung: Klima-, Umwelt- und Verbraucherschutz* (Preservación de la Creación: Protección del consumidor, clima y medio ambiente), Beschluss des 22/ Parteitages der CDU Deutschlands, Stuttgart, 2008. Texto completo disponible en: <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1245070010phpkdhrm8.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁷⁵ *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, op. cit., pp. 32.

política cristiano demócrata y se proyectó una expansión adicional del sector innovación de las energías renovables. Para cambiar el sistema energético sobre una base sólida y de abastecimiento seguro en el contexto de la problemática climática, el programa no quería prescindir todavía de la energía atómica como componente del mix energético:

[...] en el futuro inmediato no se puede prescindir de la contribución de la energía atómica para generación de corriente en Alemania. Esta nos permite acortar el periodo hasta que las fuentes energéticas económicas y amigables con el clima sean suficientes y estén disponibles en la cantidad necesaria. En el ámbito de nuestra estrategia para la protección climática, buscamos extender el tiempo de vida de las plantas nucleares seguras.¹⁷⁶

De cara a un medio ambiente habitable, a la importancia económica de la diversidad de la flora y fauna, así como la del turismo en Alemania, el programa le concede al tema de la biodiversidad un lugar principal.

3.3.4 Acciones en materia de Medio Ambiente y Energía a nivel regional

Alemania ha llevado desde hace algunos años una política global progresiva en materia medioambiental. En este tema, la Gran Coalición ha presentado propuestas destacables para reducir los efectos del cambio climático en diferentes niveles de cooperación, es decir, dentro de la Unión Europea, el G-8 y en la ONU. Con el objetivo de llevar a cabo acciones que reduzcan el calentamiento global por lo menos en 2° grados, Alemania ha trabajado en tres niveles:

- 1) A nivel de la Unión Europea, logró que se acuerde la reducción de gases de invernadero a un mínimo de 20% en 2020 bajo el nivel de 1990; así mismo, el consumo de energía, a un 20% en 2020, y el aumento de las energías renovables, a un 20% hasta 2020, además de la libertad en el uso de energía nuclear y mixtura energética.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 34.

- 2) A nivel del G-8, se consiguió la formulación de una Declaración Conjunta (sin EEUU y Rusia) que prevé la reducción de la emisión global de CO₂ a un 50% en el 2050 en el marco de la ONU, teniendo como base las metas de la EU, Japón y Canadá. En este punto es importante destacar que la promoción de energías renovables y la declaración conjunta serán consideradas como punto de partida en consultaciones futuras globales.

- 3) A nivel de la ONU, el gobierno alemán, en el marco de la Conferencia sobre Cambio Climático en Bali (diciembre 2007), llevó a cabo propuestas basadas en los acuerdos de la EU y del G-8, en donde buscó acuerdos concretos como la reducción de gases de efecto invernadero de 25% a 40% hasta el año 2020; sin embargo, sólo consiguió una declaración sin límites a las emisiones, la cual contó con la aceptación de EEUU, misma que sirvió como punto de partida para las próximas negociaciones hacia un nuevo convenio de protección climática hasta 2009.¹⁷⁷

Dentro de los diferentes niveles se destaca el énfasis de cómo Alemania vincula el medio ambiente con la promoción de energías renovables y eficiencia energética, ya que el país germano desea con esto alcanzar diversos objetivos, entre ellos la reducción de los gases de invernadero, la promoción y exportación de tecnología alemana que den soluciones en energías limpias y energías renovables para aminorar el cambio climático. Para esto, Alemania desarrolló una estrategia nacional que suscitó diversos debates en los años siguientes, para que en 2011 implementara un nuevo modelo energético más incluyente respecto a energías limpias y renovables, bajo una perspectiva sustentable: el famoso *Energiewende*, estrategia que se integra de mejor forma en el siguiente periodo de gobierno.

¹⁷⁷ Ma. Cecilia Añaños Meza, *op. cit.*

3.4 La Política Exterior de Seguridad Alemana

Uno de los fundamentos de la política exterior que la Gran Coalición reconoce al lado del respeto del derecho internacional y de los derechos humanos es el concepto amplio de seguridad¹⁷⁸. Éste es, ante todo, una ampliación del concepto clásico de seguridad existente aún durante la Guerra Fría y centrado en la defensa militar del territorio del país en caso de un ataque armado, teniendo así un carácter defensivo. El concepto mismo sufrió un cambio sustancial en el sentido de haber sido extendido en su contenido, primero como consecuencia de la caída del bloque soviético en 1989 y luego con la Doctrina Bush, a partir de los acontecimientos del 9/11 en 2001.

El concepto ampliado de seguridad presupone el hecho de que el panorama de seguridad a nivel regional y global ha cambiado, en el sentido de que no existe ya una gran amenaza latente como lo hubo en la época de la Guerra Fría, sino diferentes escenarios de riesgo, peligro o amenaza¹⁷⁹ que no sólo exigen una reacción para contrarrestarlos sino acciones de anticipación para evitarlos. El mismo se entiende de carácter dinámico (transformable) puesto que debe adaptarse a las nuevas condiciones políticas mundiales, adecuándose así a las modificaciones de los escenarios de riesgo, peligro y amenaza en el tiempo; además es activo, preventivo y multidimensional. Éste último entendido en su elemento diplomático, político, militar, económico y humanitario.

El gabinete Merkel/Steinmeier se ocupa de implementar, a nivel interno, y de desarrollar, a nivel de la Unión Europea (UE), la política de seguridad ampliada, haciendo mención además de un concepto integrativo de seguridad para connotar

¹⁷⁸ s/A, “Debemos hacer todo lo posible para evitar una nueva división del mundo en bloques que se opongan”, *op. cit.*

¹⁷⁹ Entre ellos están el terrorismo internacional, el uso de armas ABC y nucleares, catástrofes naturales, conflictos internos o étnicos y la caída de estructuras estatales en Asia y África, la delincuencia organizada, enfermedades, pobreza, amenazas al medio ambiente o a la economía, la violencia estatal, etc.

el elemento multidimensional¹⁸⁰ con fuerte acento en los valores de derechos democráticos, derechos humanos y de estado de derecho.

3.4.1 Las Fuerzas Armadas Federales como instrumento de la nueva política de seguridad

En vista de la ampliación del concepto de seguridad y de la improbabilidad de que el territorio alemán sea atacado militarmente con tropas convencionales de otro Estado, los gobiernos desde Helmut Kohl han procedido a la adecuación estructural de su fuerza militar a los nuevos desarrollos de la política internacional y al mayor papel militar que Alemania desea desempeñar en el sistema internacional del futuro.

De acuerdo a esto, las fuerzas armadas federales no sólo son consideradas como instrumento de seguridad nacional sino, sobre todo, de seguridad internacional que repercute a la vez en la seguridad nacional. Para ello se procede a su transformación, consistente sobre todo en la extensión de su área geográfica de acción, que es global, y de su ámbito de acción a la seguridad y defensa.

Las mismas han de fortalecerse y capacitarse, en primer orden, para la defensa del territorio de la Alianza Atlántica y para la ejecución de las obligaciones internacionales en el marco de la UE, OTAN, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la ONU; en un segundo orden, para la protección de Alemania y su población. Su mandato central es la prevención y solución de conflictos internacionales, la lucha contra el terrorismo, el apoyo de Estados aliados, el rescate y evacuación, promoción del proceso democrático, etc. Así, las fuerzas armadas federales se transforman en Fuerzas Armadas de Misión e Intervención¹⁸¹ o misiones internacionales de paz, cuyo envío está orientado a los intereses alemanes y a la necesidad de la misión desde el punto de vista de la política de seguridad.

¹⁸⁰ *Weißes Buch, zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, revisado en la página oficial del Ministerio Federal de Defensa Alemán, 2006. Texto completo disponible en: www.bmvg.de, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁸¹ Ma. Cecilia Añaños Meza, *op. cit.*

Esta política de seguridad ampliada, iniciada en la década de los noventa y reforzada por el gobierno de Merkel, significa el abandono completo e irreversible de la política exterior alemana de reserva del poder político y abstinencia del poder militar seguida desde 1949, ya que implica la militarización de su política exterior y el surgimiento de una nueva *doctrina militar* que sirve de base a mayores intervenciones económicas, políticas y militares en otros Estados a nivel global.

Si bien los gobiernos de los cancilleres Kohl y Schröder practicaron esta política de seguridad ampliada y enviaron tropas al extranjero con ciertas reservas y con mucho cuidado de que la imagen de Alemania como *potencia civil* no cayera en descrédito, el gobierno de Merkel continuó el desarrollo de esta política de forma abierta e incluso teniéndola como una necesidad, producto del papel cada vez más importante de Alemania en la política internacional y de su elevada autoconfianza como potencia económica con planes para ser además una gran potencia política y militar en el siglo XXI.

Con ocasión de la presidencia alemana del Consejo Europeo, Merkel apostó por el reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ambas en proceso de formación. Por lo que se puede deducir que la política europea de Alemania está diseñada para fortalecer el rol de la UE como *actor global* (Global Security Actor) con influencia política y formador del Orden Internacional, para así contar con un mayor margen de actuación en la arena internacional.

La UE posee en realidad los recursos políticos, económicos, culturales y científicos para, sino determinar, por lo menos influenciar el curso de las relaciones internacionales. Si bien el factor militar estuvo ausente en el desarrollo de la UE por tratarse originariamente de un proceso de integración económica, esta situación ha cambiado radicalmente de cara al siglo XXI.

Con su pretensión de asumir mayor responsabilidad en la seguridad global, la UE pone a disposición de la comunidad internacional instrumentos comunes, amplios y únicos de manejo de conflictos que se resumen en la Política Exterior y de Seguridad Común.

3.4.2 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) creada por el Tratado de Maastricht en 1993 constituye el primer paso hacia una política de seguridad común y se le ha dotado de un “Concepto Estratégico Europeo”¹⁸² que le proporciona el contenido y determina los intereses fundamentales de Europa, y de una estrategia de acción llamada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que fue reactivada en 1999 por el Consejo Europeo, prevé acciones de prevención y manejo de crisis combinando los factores civiles, militares y de desarrollo. Las mismas son realizadas por misiones u operaciones PESD preparadas para actuar en cualquier área geográfica¹⁹. El Tratado de Lisboa de la UE, ratificado en 2009, refuerza este mecanismo estableciendo la función de un ministro europeo de Relaciones Exteriores y un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Yendo más allá de estos logros, Merkel ha hecho referencia a la necesidad de una “armada europea” como tarea del futuro¹⁸³, la cual debe estar suficientemente equipada para demostrar la capacidad militar independiente de la UE y para que corte la brecha frente a la capacidad militar de las otras grandes

¹⁸² s/A, *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2013. Texto completo disponible en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁸³ s/A, *Aprobación del informe del parlamentario alemán Karl von Wogau (CDU) por el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo*, 5 de octubre de 2006. Texto completo disponible en: http://www.ngoonline.de/ganze_nachricht.php?Nr=14471, [consultado el 4 de mayo de 2016]

potencias militares.

Por un lado, la política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tiene a la cooperación transatlántica como primer punto de referencia al exterior y se encuentra anclada en esta alianza dando a los países de la UE la opción de contribuir a la seguridad global al lado de los EEUU en el marco de la OTAN por medio de acuerdos de cooperación y de operaciones conjuntas UE/OTAN. Por otro lado, las misiones europeas constituyen un paso cualitativo de la UE hacia su independización militar de EEUU y sirve al mejoramiento de la posición alemana dentro de la OTAN.

3.5 La crisis financiera internacional y sus efectos en la política exterior

La crisis financiera de los Estados (2008) comenzó a tener mayores impactos en los mercados europeos debido a la interdependencia de los mercados, es por esto, que a finales del primer gobierno de Angela Merkel se tomaron medidas para contrarrestar los efectos en su economía, sobre todo a su industria y sus exportaciones. Por esta razón Alemania tomó medidas internas y promovió diversas medidas en su política exterior a nivel Europa.

3.5.1 Efectos de la crisis en Alemania

En su origen, en 2008, la crisis financiera de la eurozona se produjo por un efecto de contagio a partir de la crisis financiera en Estados Unidos, dada la interdependencia de los mercados financieros y la similitud del modelo europeo con el estadounidense en términos de la imbricación entre instituciones financieras y empresas promotoras inmobiliarias.¹⁸⁴ Alemania, como la mayoría de los países del mundo, sufrió los embates de la crisis financiera originada con la caída de Lehman Brothers. A partir del último trimestre de 2008, durante cinco trimestres

¹⁸⁴ Manuel Castells, “La crisis económica europea: una crisis política”, en *Europe G*, Grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política, 2012. Texto completo disponible en: <http://www.europeg.com/files/Crisis%20de%20Europa.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

consecutivos, la economía alemana cayó de tal manera que el PIB, al término de 2009, se había contraído un 4,7%, mucho más que la media europea.¹⁸⁵

Por esto se puede argumentar que la crisis tuvo un impacto significativo en el crecimiento de Alemania, debido tanto a su magnitud como a su crecimiento. A pesar de que la recesión persistió durante cinco trimestres consecutivos, en 2010 el crecimiento volvió a ser positivo (en un principio situándose en valores moderados): de un 2,1 por ciento el primer trimestre y en el segundo trimestre, más destacadamente, con un aumento del PIB del 3,9 por ciento, prácticamente el doble de la media del 2,2 por ciento registrado en los 27 Estados Miembros de la Unión Europea.¹⁸⁶

En el origen de las fuertes disminuciones de la producción se encuentra la exposición de Alemania tanto al sistema financiero estadounidense, donde vio la luz la crisis financiera, como a la consiguiente caída de la demanda global. Como una serie de instituciones financieras habían hecho considerables inversiones en obligaciones de deuda colateralizada y valores con garantía de activos relacionados, el sistema financiero alemán se vio afectado directamente por la crisis de las hipotecas de alto riesgo y la quiebra de Lehman Brothers. Las pérdidas sufridas por el sistema financiero alemán se extendieron rápidamente a la economía real. Además, a medida que la crisis financiera adquiría dimensiones de crisis económica, la demanda externa caía en picada. El comercio mundial cayó un 12 por ciento en 2009 y, con más del 40 por ciento del PIB en Alemania dependiente de las exportaciones, el sector manufacturero orientado a la exportación fue el que se vio más afectado: la producción en la industria

¹⁸⁵ Miguel Méndez Rodulfo, "Crisis de 2008 y su impacto en Alemania, 16 de noviembre de 2013", en *Noticiero Digital*. Texto completo disponible en: <http://www.noticierodigital.com/2013/11/crisis-de-2008-y-su-impacto-en-alemania/>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

¹⁸⁶ s/A, *Alemania un enfoque centrado en el empleo*, Organización Internacional del Trabajo, 2011. Texto completo disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153783.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

manufacturera cayó más de un 25 por ciento entre el tercer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009.¹⁸⁷

A pesar de los fuertes recortes de la producción, los niveles de empleo se mantuvieron relativamente estables, disminuyendo únicamente un 0,2 por ciento en 2009. En las economías adelantadas que sufrieron una caída del PIB mucho menor, el empleo cayó un 1 por ciento, cinco veces más que en Alemania. La tasa de desempleo, que alcanzó un valor máximo del 8,1 por ciento en febrero de 2009, disminuyó a un 6,6 por ciento a finales de 2010, una de las tasas más bajas de la Unión Europea.¹⁸⁸

Para aminorar los efectos negativos de la crisis internacional sobre la economía local, el Gobierno Alemán implementó una serie de medidas y programas para hacer frente a la situación, en donde se destacan tres áreas importantes: 1) Reducción de la jornada laboral, 2) Créditos en áreas importantes para la Industria e 3) Impulso a las PYMES. A continuación se abordará con más detalle cada una de estas medidas y sus diferentes alcances.

3.5.1.1 Reducción de la jornada laboral en Alemania

A pesar de la crisis financiera y económica, el impacto sobre el mercado laboral en la época crítica apenas si se sintió, porque el Estado alemán, apelando a los principios de la Economía Social de Mercado, diseñó un plan de contención, amortiguamiento y recuperación de la economía y las finanzas. En lo inmediato, una estrategia laboral (en vez de buscar la salida fácil de los despidos) propuso una reducción de las horas trabajadas. El gobierno promovió un programa de reducción de la jornada laboral, mediante el cual la Agencia Federal de Empleo absorbió una parte de las pérdidas salariales que implicó la reducción de las horas

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ *Idem.*

de trabajo para devolvérselas a los trabajadores; además, compensó buena parte de las aportaciones a la seguridad social de los empleadores.¹⁸⁹

El programa de Alemania de reducción de la jornada laboral (*Kurzarbeit*) fue el medio que más utilizaron las empresas para estabilizar el empleo a través de la disminución de las horas de trabajo; del total de horas reducidas, un tercio se canalizaron a través del programa. El programa fue promovido activamente por el Gobierno a través de una serie de actividades de relaciones públicas que se revelaron decisivas para fomentar el conocimiento del mismo y facilitar su aplicación. En el marco del programa, la Agencia Federal de Empleo atendió una parte (de hasta el 67%) de las pérdidas salariales que conlleva la reducción de las horas de trabajo y compensa entre el 50 y el 100 por cien de las aportaciones a la seguridad social de los empleadores.

3.5.1.2 Créditos en áreas sectoriales en Alemania como respuesta ante la crisis

El Gobierno también introdujo una serie de iniciativas nuevas para estimular la actividad en algunas áreas sectoriales específicas, incluido el apoyo crediticio directo a las empresas:

- *Crédito a empresas sostenibles*: En marzo de 2009, el Gobierno estableció un fondo de 115, 000 millones (Wirtschaftsfonds Deutschland) en avales para solicitudes de crédito y otras ayudas a empresas, de los cuales 15, 000 millones se reservaron a las PYME. En 2009 también se emitieron garantías de exportación por valor de 22,400 millones de euros, lo que supuso un incremento del 8,2 por ciento respecto de 2008, y el mayor aumento registrado en seis decenios.

¹⁸⁹ s/A, “Alemania: situación económica y balance de la seguridad social”, en *Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España*, Revista 121/77, 2010. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista121/77.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

- *Iniciativas verdes*: El Gobierno introdujo un programa de “efectivo para coches” que puso a disposición 2,500 euros en primas para personas que poseían un automóvil de más de nueve años y deseaban comprar uno nuevo que cumpliera con la normativa europea sobre emisiones. También se destinaron fondos adicionales y garantías crediticias a empresas dedicadas al desarrollo de automóviles eléctricos e híbridos y a tecnologías de células de combustible.
- *Otras medidas*: El sector de la automoción también se benefició de la exención de un año del impuesto sobre el automóvil para los coches nuevos adquiridos entre noviembre de 2008 y junio de 2009. Además, hasta diciembre de 2010 se destinaron 10, 000 millones de euros a proyectos de inversión en infraestructuras. El objetivo de la iniciativa era promover inversiones en universidades, escuelas, guarderías y hospitales, así como en tecnologías de la información. Como parte de ello, el Gobierno Federal asignó 2,000 millones de euros a infraestructuras en transportes.¹⁹⁰

3.5.1.3 Impulso a las Pymes

Con objeto de estimular la actividad inversora y promover la creación y sostenibilidad de las empresas viables, se plantean una serie de opciones de reforma:

- *Promover la innovación y el espíritu empresarial*: Alemania va a la zaga en desarrollo del espíritu empresarial, mientras que las pequeñas y medianas nuevas empresas se topan con numerosas dificultades para iniciar su actividad y salir adelante, pero puede aprender de la experiencia de otras economías adelantadas que han conseguido favorecer la creación de

¹⁹⁰ s/A, “Alemania un enfoque centrado en el empleo”, Organización Internacional del Trabajo, 2011. Texto completo disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153783.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

empresas nuevas; por ejemplo, países como la República de Corea y los Estados Unidos cuentan con programas que alientan y facilitan la comercialización de nuevas tecnologías, productos y servicios.

- *Mejorar las condiciones de financiación para las PYME:* El fondo de crédito (Wirtschaftsfonds Deutschland) establecido por el Gobierno ha resultado muy popular entre las empresas de tamaño medio que han presentado más del 95 por ciento de las solicitudes de financiación. El fondo, que se cerró en diciembre de 2010, benefició a cerca de 20.000 empresas. Según prospere la iniciativa, el Gobierno podría considerar la posibilidad de emprender iniciativas similares hasta que se solventen algunas de las deficiencias del sistema financiero alemán. Es labor del Gobierno tomar también en consideración formas para alentar a las pequeñas y medianas empresas a recurrir a la financiación propia a través de la emisión de acciones o ampliación de capital; algunos de estas acciones podrían ser, por ejemplo, los incentivos fiscales para cotizar en Bolsa. Esto tiene el potencial de ofrecer a las empresas una nueva fuente de financiación.

Impulsar el empleo y los ingresos laborales paralelamente a la productividad: Promover las perspectivas de empleo del grupo representado y garantizar una conexión más estrecha entre salarios y productividad, en línea con las recomendaciones antes expuestas, ayudaría a propulsar los motores nacionales del crecimiento económico y la inversión. Esto también fomentaría una economía de la zona euro más dinámica, mejorando así las perspectivas de las exportaciones alemanas a otros países de la zona euro.¹⁹¹

¹⁹¹ *Idem.*

3.5.2 Efectos de la Crisis en la Unión Europea

3.5.2.1 Entrada en vigor del Tratado de Lisboa ¿un tratado para superar la crisis?

Al tiempo que se estaba desencadenando la crisis económica mundial, en Europa se completaban los borradores de lo que sería el nuevo tratado fundacional, el Tratado de Lisboa, destinado a superar la crisis interna de carácter político y de confianza institucional que se produjo como consecuencia del fracaso en la aprobación del tratado de Constitución. No fue sino hasta el 1 de diciembre de 2009 que el Tratado de Lisboa entró en vigor.

Aunque no se trata de un documento intrínsecamente vinculado ni con la crisis económica, ni con su superación, las reformas introducidas a nivel UE son importantes y delimitan los instrumentos con los que cuenta la nueva integración para coordinar su recuperación.

3.5.2.2 Estrategias para la recuperación económica

Al hacerse evidente la crisis económica mundial y, sobre todo, su gravedad y la dureza con la que afecta a Europa, la UE y sus Estados utilizaron una multitud de instrumentos para articular la recuperación con base en la voluntad política mayormente conjunta. La política fiscal desempeñó un papel anticíclico; los tipos de interés bajaron a mínimos históricos. Los gobiernos facilitaron una ayuda masiva a los bancos a través de garantías, recapitalización o la “limpieza” de activos tóxicos de los balances; otros sectores de la economía fueron apoyados mediante el marco temporal y excepcional, de las ayudas estatales. Estas actuaciones forman parte de la estrategia de recuperación europea y se refleja en diversos documentos de entre los que destacan: 1) El Plan de Recuperación Económica de 2008 y el 2) Documento EU2020¹⁹². A continuación se abordarán con mayor profundidad cada uno de ellos.¹⁹³

¹⁹² También conocido como Estrategia 2020.

¹⁹³ Elena F. Pérez Carrillo, “Crisis económica y financiera en la Unión Europea. Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación”, *Anuario*

l) El Plan Europeo de Recuperación Económica de 2008

El 26 de noviembre de 2008, la Comisión adoptó la comunicación del Plan de Recuperación de la Economía Europea en la que fijaba los siguientes objetivos: impulsar rápidamente la demanda y devolver la confianza a los consumidores; reducir el costo humano de la desaceleración de la actividad económica y su impacto en los sectores más vulnerables de la sociedad; preparar a Europa para capitalizar la vuelta del crecimiento, de modo que la economía europea esté a la altura de las demandas de competitividad, sostenibilidad y de las necesidades del futuro, como se subraya en la Estrategia de Lisboa.

El plan de recuperación se basó en dos elementos que se refuerzan mutuamente: 1) *medidas a corto plazo para impulsar la demanda, salvar el empleo y restablecer la confianza*; 2) “inversión inteligente” para conseguir un mayor crecimiento y una prosperidad sostenida a largo plazo, en donde también se incluía otras iniciativas para aplicar las normas sobre ayudas estatales de la forma más flexible posible.

a. Intervenciones estructurales conforme a la Estrategia de Lisboa

Dentro del inicial plan de recuperación de 2008 se aligeró la obligación de aprobación previa por la Comisión para las solicitudes de financiación de los fondos de cohesión, lo que permitió acelerar el procedimiento para los proyectos con un costo de hasta 50 millones de euros (o de 25 millones de euros para los proyectos relacionados con el medio ambiente) y que se elaboraron procedimientos simplificados para permitir una aplicación más rápida de las inversiones de los fondos estructurales y de cohesión.

Mexicano de Derecho Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. XI, 2011, pp. 487-511. Texto completo disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v11/v11a17.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]

En el ámbito de las políticas estructurales, se fomentaron medidas destinadas a la protección de ciudadanos, pequeñas empresas y zonas geográficas particularmente pauperizadas.

Se fomentaron las intervenciones en infraestructura y energía, especialmente en los modos de transporte respetuosos con el medio ambiente que forman parte de las redes transeuropeas (RET), las redes de tecnologías de información y comunicación de alta velocidad, las interconexiones energéticas y las infraestructuras paneuropeas de investigación.

b. Ayudas de Estado

A raíz de la crisis (en concreto, con la declaración de quiebra del grupo Lehman), percibido como detonante de lo que habría de venir, la Comisión actuó inmediatamente con varias medidas que incidían en la flexibilización del duro régimen, contrario a las ayudas de Estado al sector productivo, propio de la UE.

Dentro de este marco coordinado, la Comisión actuó inmediatamente adoptando la Comunicación sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las instituciones financieras en el contexto de la crisis financiera mundial y con la aprobación de decisiones por las que se autorizan ayudas de rescate de instituciones financieras.

Aquellas medidas temporales de 2008, ya previstas en el inicial Plan de Recuperación, constituyeron la respuesta a los *problemas financieros excepcionales* provocados por la crisis bancaria y pretendían desbloquear el crédito bancario a las empresas y garantizar la continuidad de su acceso a la financiación. También se orientaron a mantener los niveles de inversión privada en sectores como el *crecimiento sostenible de la economía* (medio ambiente, tecnología ambiental, etcétera).

Por otra parte, las normas sobre ayudas estatales se simplificaron con el *Reglamento 800/2008 (RGEC)*, en virtud del cual los Estados miembros pueden disponer ayudas con una mínima carga administrativa. Es un elemento central de las normas sobre ayudas estatales que simplifica el procedimiento y fomenta la reorientación de la ayuda estatal hacia objetivos prioritarios comunitarios. Racionaliza y concentra las exenciones por categorías existentes, añadiendo nuevas áreas (innovación, medio ambiente, investigación y desarrollo para grandes empresas y medidas de capital de riesgo para las PYME) en un solo instrumento. En todos los casos contemplados en el RGEC, los Estados miembros pasaron a quedar habilitados para conceder ayudas sin notificarlo previamente a la Comisión, lo que resulta particularmente importante para las PYME, que posiblemente sean los organismos que más directamente sufrieron los efectos iniciales de la crisis.

Reviste también particular importancia el Reglamento (CE) no. 1998/2006 de la Comisión (15 de diciembre de 2006) relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis*, pues, al ser modificado en 2008, incrementó el margen de ayudas y de garantías permitidas.¹⁹⁴

Otras medidas adoptadas consistieron en la modificación del régimen de ayudas en forma de bonificación de tipos de intereses, importantes en un ambiente en el que las quiebras eran frecuentes y las entidades financieras prácticamente dejaron de conceder crédito a la empresa.

II) El Plan EU 2020

Transcurrido más de un año desde que se publicara el Plan Europeo de Recuperación Económica, el 3 de marzo de 2010, la Comisión presentó su Plan Estratégico Europa 2020, “Una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Este documento tiene como objetivo, más allá de aportar soluciones urgentes o inmediatas a la crisis (que formaban parte del citado “Plan de

¹⁹⁴ *Idem.*

Recuperación”), establecer una estrategia y una planificación a medio plazo para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (las cuales introducen mecanismos de coordinación de las políticas estructurales de los estados a través de informes estatales), y de una reorganización de los procesos informativos entre las instituciones comunitarias y los Estados.¹⁹⁵

4. Política Exterior Alemana durante el segundo periodo de gobierno de Angela Merkel (2009-2013)

4.1 Objetivos de política exterior

4.1.1 Contexto-antecedentes del segundo periodo de gobierno

Antes de analizar los objetivos del nuevo periodo de gobierno para el periodo 2009-2013, es necesario destacar ciertos elementos internos y externos que nos ayudarán a entender el contexto nacional y la atmósfera internacional en el que se elaboraron los principales retos y objetivos del nuevo gobierno.

En este período se destacan, por un lado, las numerosas elecciones que han tenido lugar en Alemania. Entre éstas se puede mencionar a la elección de Presidente Federal en mayo de 2009; las elecciones al Parlamento Europeo en junio; la elección del *Bundestag* en septiembre, que ha dado lugar a un Gobierno de coalición entre los partidos democristianos (CDU/CSU) y liberal (FDP), y elecciones en varios *Länder*, cuyos resultados son decisivos para la articulación de las mayorías en el seno del *Bundesrat*. Por otra parte, en junio de 2009 se

¹⁹⁵ *Idem.*

aprobó la segunda parte de la reforma del federalismo, la cual establece severos límites a la capacidad de la Federación para asumir nuevas deudas a partir de 2016 y lo prohíbe a los *Länder* a partir de 2020.¹⁹⁶

Tras las elecciones del *Bundestag*, en septiembre de 2009, los electores alemanes han decidido por una coalición entre la CDU/CSU y los liberales del FDP, ya que a nivel interno se ha generado la opinión de que en tiempos de crisis económica y financiera se percibe una mejor gestión de la crisis por parte de la coalición centro-derecha, la cual presenta entre su programa político la reducción de los impuestos y la mayor promoción de la iniciativa privada.¹⁹⁷ Además, a diferencia del periodo de gobierno anterior, se percibe un trabajo más coherente con una alianza entre el CDU/CSU y el FDP, puesto que no están tan distanciados en cuanto a direcciones o preferencias políticas, como fue el caso de la gran alianza del CDU y el SPD (2005-2009), lo cual trajo en muchos momentos divergencias políticas. Sin embargo, es claro que las elecciones de 2009 del *Bundestag* trajeron consigo diferentes posturas políticas y percepciones entre la población, lo que condujo a una polarización de la opinión política.

En este debate político pre-electoral puede destacarse la crisis de identidad que padeció el partido alemán socialista SPD, que tuvo su origen en la falta de un perfil político claro para poder posicionarse como una fuerte oposición. Así mismo, se debe considerar el impacto negativo que tuvo la escisión protagonizada por Oskar Lafontaine. Toda esta coyuntura benefició indirectamente a promover la imagen de los liberales del FDP, los cuales apoyan la idea de dar soluciones de mercado estando más activos en contra del intervencionismo estatal en la

¹⁹⁶ Rafael Simancas, "Las consecuencias de las elecciones de Alemania", en *Revista Electrónica- Temas de Debate*, no. 228, p. 43-49, Valencia, Repositori Universitat Jaume, 2013. Texto completo disponible en: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/92790/Simancas_Consecuencias_2013.pdf?sequence=1, [consultado el 14 de mayo de 2016]

¹⁹⁷ Alberto Carnero, *Nuevos tiempos para Alemania*, España, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, No. 120, 2009, p. 2-8. Texto completo disponible en: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130518132312nuevos-tiempos-para-alemania.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]

economía y del proteccionismo. Por todo lo anterior y de acuerdo a las notas de los medios europeos¹⁹⁸, se alimentó la idea dentro de la opinión pública de que existe un respaldo por una gran parte de la población europea a proyectos centro-derecha, populares y reformistas como soluciones mediáticas para salir de la crisis.¹⁹⁹

Otro elemento de análisis importante a ponderar es la participación de electorado alemán, debido a que se registró un 72% de participación, la más baja en las elecciones al *Bundestag* desde el nacimiento de la República Federal Alemana. Lo cual puede ser interpretado como un descontento por parte de la población hacia el gobierno, en donde se percibe poca confianza a las instituciones gubernamentales para poder dar soluciones ante la crisis.

La victoria fue para la Unión Demócrata (CDU/CSU), con un 33,8% de los votos y un total de 239 escaños, seguida por el Partido Socialdemócrata (SPD), con un 23% de los votos y 146 escaños, el peor resultado de su historia desde la Segunda Guerra Mundial. El Partido Liberal (FDP) recibió el 14,6% de los votos y alcanzó 93 escaños, la Coalición de Izquierdas (Die Linke) un 11,9% de los votos (76 escaños) y los Verdes un 10,7% de los votos (68 escaños).²⁰⁰

El 28 de octubre de 2009, Angela Merkel (CDU) fue elegida nuevamente Canciller Federal por el *Bundestag* con el apoyo de CDU, CSU y FDP.²⁰¹ El 23 de mayo de 2009 se celebró la elección del Presidente Federal por la Asamblea Federal (compuesta en un cincuenta por ciento por Diputados federales y en un cincuenta por ciento por delegados enviados por los Parlamentos regionales), la

¹⁹⁸ Entre ellos *Die deutsche Welle*, *Die Welt* y el diario alemán *Der Spiegel*.

¹⁹⁹ *Idem*.

²⁰⁰ s/A, "Resumen sobre el Acuerdo de Coalición entre CDU/CSU Y SPD", en *Actualidad Internacional Sociolaboral*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, núm. 174, 2013, pp. 6-16. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista174/6.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁰¹ *Idem*.

cual volvió a ganar Horst Köhler, el candidato de democristianos y liberales.²⁰² De igual forma, Guido Westerwelle fue elegido como vicescanciller y ministro de Exteriores.²⁰³

Además, el 7 de junio de 2009 se llevaron a cabo las elecciones europeas, en donde se registró la victoria de los democristianos (CDU/CSU) con el 38% de los votos, aunque con una pérdida notable de los apoyos respecto a las elecciones celebradas cinco años antes. Respecto al porcentaje de participación en las elecciones europeas, se obtuvo aproximadamente 43%, un resultado menor en comparación con las elecciones del *Bundestag* a nivel federal.

Por otro lado, el 29 de mayo de 2009, tras dos años de trabajo, se aprobó en el *Bundestag* y el 12 de junio en el *Bundesrat*, la segunda parte de la llamada “reforma del federalismo”, que entrará en vigor el 1 de enero de 2011. Con esto, a partir del año 2020, los *Länder* no podrán, en principio, asumir nuevas deudas, salvo en el caso de las crisis económicas y catástrofes, mientras que la federación, desde 2016, sólo podrá endeudarse en circunstancias normales con un máximo anual de 0,35% del Producto Interno Bruto.²⁰⁴

De igual forma, es destacable mencionar que en agosto de 2009 el Tribunal Constitucional Federal Alemán señaló su sentencia respecto al Tratado de Lisboa, en donde se informó que el Presidente alemán no podrá ratificar dicho tratado hasta que se corrijan ciertos aspectos de acuerdo a la Ley de Acompañamiento. De la misma forma, en este año se aprobó la Ley sobre la Responsabilidad en el Proceso de Integración Europea junto con otras dos leyes, en donde se detallan las obligaciones de información que el Gobierno Federal tiene respecto al *Bundestag* y a los *Länder* en relación a los asuntos de la UE.

²⁰² *Idem.*

²⁰³ s/A, “Merkel y los liberales rubrican su acuerdo de coalición”, en *Diario La Vanguardia*, Sección Internacional, 26 de octubre de 2009. Texto completo disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20091026/53812367135/merkel-y-los-liberales-rubrican-su-acuerdo-de-coalicion.html>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁰⁴ Alberto Carnero, *op. cit.*, pp. 2-8.

De igual forma en este año se realizó Ley de Reforma de la Ley sobre la Cooperación entre el Gobierno Federal y el *Bundestag* alemán en asuntos de la UE, en donde se reconoce al *Bundestag* con la posibilidad de manifestar su posición respecto a cualquier negociación en curso dentro de la UE. Si el Gobierno Federal no consigue hacer valer ante la UE la posición defendida por el *Bundestag*, habrá de dar explicaciones a éste sin dilación y de forma detallada. El *Bundestag* ha de manifestar, además formalmente su consentimiento al inicio de negociaciones con posibles candidatos a acceder a la Unión Europea y al inicio de negociaciones para una posible reforma de los Tratados comunitarios.

4.1.2 Los objetivos de política exterior (2009-2013)

Como toda coalición de gobierno en Alemania, se tiene la costumbre política de presentar un programa de trabajo para los próximos cuatro años del periodo gubernamental, por lo que se llevan diversas negociaciones entre los partidos políticos en cuestión para dar vida a un Acuerdo de Coalición. Es por esto que tras varios días de intensa negociación el 27 de octubre de 2009 se dio a conocer, por medio de los partidos CDU/CSU (La Unión democristiana) y FDP (liberales), el acuerdo de coalición (*Koalitionsvertrag*), bajo el lema “Crecimiento, educación y cohesión”, documento de 128 páginas que serviría de base para su trabajo a lo largo de la XVII Legislatura, la cual inició oficialmente el 29 de octubre de 2009. Dicho documento se divide en seis capítulos que reflejan los principales retos del nuevo Gobierno:

- Bienestar para todos: por una economía sostenible.
- República Educativa de Alemania: por una buena educación y una fuerte investigación.
- Progreso social: a base de cohesión y solidaridad.
- Libertad y seguridad: respetando los derechos de los ciudadanos en un Estado fuerte.

- Una paz más segura: mediante hermanamientos y responsabilidad en Europa²⁰⁵ y el mundo.
- Procedimientos y organismos.²⁰⁶

Dentro de estos puntos, los temas que nos competen, en función de la política exterior hacia Europa, son los capítulos referentes a la propuesta de mantener una economía sostenible y el capítulo que habla sobre su nueva responsabilidad en Europa y en el mundo. Así mismo, es necesario recordar la coyuntura en la que se firma el acuerdo, por lo que resulta interesante ver como en el preámbulo de documento se lee una pequeña referencia que afirma que se tiene intención de sacar al país de la crisis para que llegue renovado a la próxima década.²⁰⁷

Al hacer un análisis de los objetivos del próximo periodo uno puede dividir las áreas de trabajo que nos competen de la siguiente manera: 1) Economía, 2) Energía y 3) Política Exterior.

4.1.2.1 Economía sostenible

En materia económica, la coalición centro-derecha hace un apartado para la Economía sostenible, en donde se resumen los retos y objetivos en materia económica, tanto a nivel interno como a nivel Unión Europea. A continuación se enlistan los objetivos y estrategias más importantes para los próximos cuatro años:

- *Superación de la crisis económica y recuperación del crecimiento:* Para ello se centrará en fortalecer la confianza de los trabajadores y empresarios

²⁰⁵ Esta se dirige a Europa, incluyendo la Unión Europea.

²⁰⁶ s/A, *Actualidad sociolaboral: República Federal Alemana. Acuerdo de Coalición Gubernamental*, Berlín, Consejería de Trabajo e Inmigración, 2009, pp. 2-3. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/consejeria/publicaciones/Public3/18.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁰⁷ s/A, *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, Alemania, Gobierno Federal Alemán, 2009, pp. 101-129. Texto completo disponible en: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, [consultado el 14 de mayo de 2016]

mediante la reducción de impuestos, la desburocratización del derecho fiscal y la introducción de incentivos para el empleo, así como en superar las consecuencias de la crisis, consolidar los presupuestos públicos y ayudar a las empresas en la financiación de sus inversiones, limitando, no obstante, la participación del Estado en los institutos financieros.²⁰⁸

- *Reducción de impuestos para los ingresos medios y bajos y para las familias, así como una reforma del Impuesto de Sociedades y del Impuesto de Sucesiones.* La bajada de impuestos prevista en el Acuerdo de Coalición se plasmó en la Ley para la Aceleración del Crecimiento Económico (*Wachstumsbeschleunigungsgesetz*), la primera ley importante del nuevo Gobierno Federal. Ante esta situación hubo cierto descontento de los *Länder* por tales medidas, ya que afirmaban que con estas se endeudarían demasiado. La ley fue finalmente aprobada también en el *Bundesrat* y entró en vigor el 1 de enero de 2010.²⁰⁹ Se espera que, de este modo, los segmentos salariales medios y bajos, así como las familias con hijos puedan ahorrar unos 24,000 millones de euros al año.²¹⁰
- *Consolidación del presupuesto como superación de la crisis, a fin de fortalecer la confianza de inversores y consumidores y tender un puente hacia un mayor crecimiento de la economía y del empleo.* La esperada reducción del desempleo en 100.000 personas significará un ahorro de unos 2.000 millones de euros en el presupuesto y en los fondos sociales, lo cual facilitará la reestructuración de la Agencia Federal de Empleo. De igual forma, se prevé hacer frente a la falta de ingresos provocada por la crisis económica en los seguros de desempleo y enfermedad con fondos

²⁰⁸ s/A, *Actualidad sociolaboral: República Federal Alemana...*, *op. cit.*, pp. 2-3.

²⁰⁹ s/A, "Resumen sobre el Acuerdo de Coalición entre CDU/CSU Y SPD", en *Actualidad Internacional Sociolaboral*, España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, núm. 174, 2013, pp. 6-16. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista174/6.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²¹⁰ s/A, *Actualidad sociolaboral: República Federal Alemana...*, *op. cit.*, pp. 2-3.

procedentes de las recaudaciones, para mantener estables las cotizaciones a la seguridad social de trabajadores y empresarios.²¹¹

4.1.2.2 Energía

En material de energía, se tenía contemplado diversos objetivos y estrategias, los cuales se complementan con las metas en materia de seguridad energética y económica:

- Elaboración de un Acuerdo previsible en energía nuclear, el cual prolongará la vida de los 17 reactores nucleares que abastecen el 25% de la demanda de energía de Alemania. Aquí es importante destacar que en el año 2002, con el gobierno del canciller Schröder del SPD y sus compañeros de coalición, el Partido Verde estableció un proceso moratorio para la nueva construcción de reactores nucleares.²¹² No obstante, aún se mantiene la prevalencia de este acuerdo, así como la prohibición de la construcción de plantas nucleares.
- *El establecimiento de acuerdo de protección climática y desarrollo de las energías renovables.* En esta línea se contempla la continuidad con las directrices que ha tomado el gobierno antecesor de la Gran Coalición. Entre las medidas, prevé la implementación de subsidios para establecer parques solares, equipos de biogas y medidas que fomenten el uso de biocombustibles.²¹³

²¹¹ *Idem.*

²¹² Björn Hengst, Roland Nelles y Severin Weiland, *Analysis of the Coalition Agreement: How Merkel's New Government Intends to Govern*, diario alemán *Spiegel*, 26 de octubre de 2009. Texto completo disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/analysis-of-the-coalition-agreement-how-merkel-s-new-government-intends-to-govern-a-657368.html>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²¹³ *Idem.*

4.1.2.3 Política Exterior

Dentro de los objetivos y estrategias en material de política exterior en general y para Europa y la Unión Europea, se puede mencionar los siguientes:

- *Continuidad con los valores y directrices del gobierno predecesor*, en la que se hace énfasis respecto a una política orientada a los valores tradicionales occidentales.²¹⁴
- *El segundo pilar de política exterior seguirá siendo la relación con los EEUU*. Se tiene planeado mantener buenas relaciones para tener un mejor margen de acción, de manera que pueda obtenerse el apoyo americano ante el interés de Alemania de tener un lugar ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.²¹⁵
- *El futuro, la seguridad y la prosperidad de Alemania está ligado con su política hacia Europa y el mundo*, lo que significa que se tendrá un papel más activo en los organismos y alianzas internacionales.
- *Mayor libertad de mercado y competitividad, con un rechazo hacia el proteccionismo*.
- *Se apoyará la mayor independencia del Banco Central Europeo para una mejor gestión y combate a la crisis financiera*.
- Apoyo al desarrollo de una *mayor regulación bancaria de seguridad y defensa* (además de la regulación energética) *en la Unión Europea*.²¹⁶
- Consolidación de la *ampliación de la UE, con un mayor acercamiento a los países del Este*.
- *Continuidad y desarrollo de las relaciones franco-alemanas* que buscan fomentar la cooperación para la consolidación de un interés mutuo para Europa.

²¹⁴ s/A, *Growth, education, unity. The coalition agreement between the CDU, CSU AND FDP*, Página oficial del Partido Liberal Alemán, 2009. Texto completo disponible en: https://www.fdp.de/files/565/2009-203_en_Koalitionsvertrag_2009.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²¹⁵ *Idem*.

²¹⁶ *Idem*.

- Mayor apertura y profundización en las *relaciones bilaterales entre Alemania y Polonia*.
- *Fomentar la confianza de los ciudadanos en la UE*, sobre todo a través de la transparencia política y un trato más cercano.
- *Defensa del principio de subsidiariedad y proporcionalidad*, fundamentos básicos dentro del marco de la Unión Europea.
- *Construcción de una Europa social basada en la economía de mercado*, resultado de la política social implementada a nivel nacional.
- *Fomento y defensa del Idioma Alemán* como lengua de trabajo dentro de las instituciones europeas.
- *Mejores negociaciones respecto al presupuesto de la UE para el año 2010*, el cual debe de concentrarse en áreas estratégicas de cooperación e interés común. Se mantiene la postura de una aportación proporcional al 1% del PIB de cada Estado miembro, en donde Alemania termina siendo el mayor proveedor de financiamiento, lo que le da un mejor margen de acción en la toma de decisiones del Consejo Europeo. En dichas negociaciones se abogará por un aumento al presupuesto destinado a seguridad y defensa.
- Se abogará por una *política moderada respecto a la política de ampliación* de nuevos miembros con estricto apego a los criterios de Copenhague, así como la capacidad de la UE para integrar a un nuevo miembro. Aquí se menciona brevemente la relación con Turquía, en donde se afirma que si no se llega a una exitosa negociación de entrada, puede negociarse una relación estratégica con la UE. Así mismo, se apoya la expansión de la *política de vecindad* con el objetivo de promover los valores democráticos, económicos, ecológicos y sociales en su entorno fronterizo, sobre todo con Europa del Este.
- Establecimiento de una *oficina de un Alto Representante para la UE de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Defensa*, así como un *Servicio Europeo de Acción Exterior*.

- *Desarrollar la responsabilidad internacional de Alemania*, con un mayor compromiso militar bajo el marco de la UE, la OTAN y la ONU.²¹⁷

Como se puede observar, los anteriores puntos conllevan un gran esfuerzo para fortalecer el margen de acción de Alemania a nivel Unión Europea, con lo cual se reafirma su compromiso y responsabilidad internacional, siempre en el marco del multilateralismo y a través de organismos internacionales. Por el contrario, muchos analistas critican los límites del Acuerdo de Coalición afirmando que en éste no se encuentran todos los objetivos del gobierno y que tiendan a ser abordados de manera muy general, en donde se puede criticar que no aborda ni hace mención (al menos no de forma profunda) de las medidas y posturas que tomará Alemania frente a la crisis internacional del euro.²¹⁸

4.2 Alemania y su estrategia energética de transición: *Energiewende*

4.2.1 Concepto energético del gobierno federal alemán

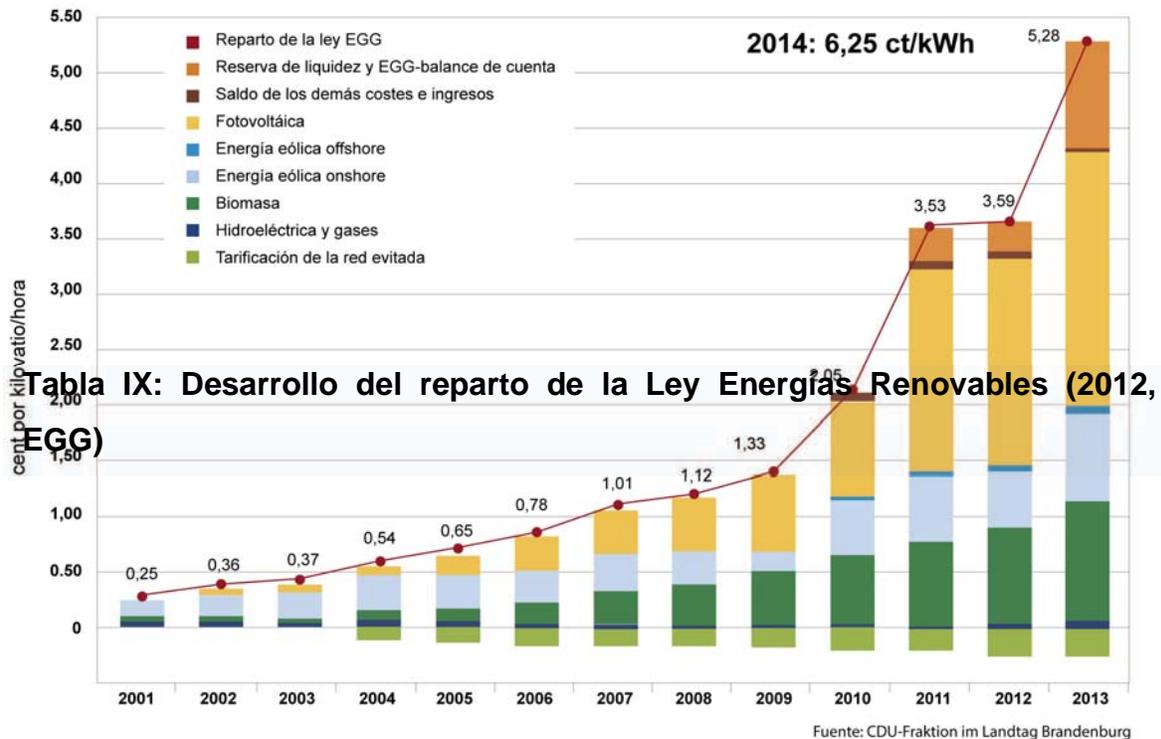
El nuevo gobierno conservador-liberal al mando de Angela Merkel ratificó, en su acuerdo de coalición del 2009, la decisión de continuar por el camino de la política energética que ya habían emprendido los gobiernos anteriores.

A pesar de ello, el gobierno proclamó un nuevo enfoque: impulsar desde entonces una política energética libre de ideologías, abierta a la tecnología y orientada hacia el mercado. Una de las consecuencias de este enfoque fue la negativa a cumplir con el abandono de la tecnología nuclear acordado en el 2000 y el anuncio de una extensión considerable de los (hasta ese entonces definidos) plazos de vida establecidos para las centrales nucleares. La extensión de estos plazos no puede ser vista como una medida aislada de la política energética, pues ya estaba presente en el primer concepto global elaborado por el gobierno federal para un futuro suministro de energía. En septiembre de 2010, el gobierno de

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ Katinka Barysch, *What germany's new coalition government means for the EU*, Centre for European Reform, 16 de diciembre de 2013. Texto completo disponible en: <http://www.cer.org.uk/insights/what-germanys-new-coalition-government-means-eu>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

Merkel presentó su *concepto energético* al público. Dicho concepto energético preveía para Alemania una meta de protección climática bastante ambiciosa:



tomando como base el año 1990, para el 2020 se deberían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 40% y para el 2050 al menos en 80%. De la misma manera, para el 2020, la participación de energías renovables en el consumo bruto de energía debería elevarse en un 18%, llegando al 30% en el 2030. Para el 2020, la participación de energías renovables en el consumo bruto de energía eléctrica debería llegar al 35%; al 50% en el 2040 y al 80% en el 2050.²¹⁹

Fuente: Dieter Dombroski, La Transición Energética en Alemania, 2014, URL: <http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF>

²¹⁹ s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, pp. 35-36. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 14 de mayo de 2016]

Los ambiciosos objetivos relacionados con el aumento de la eficiencia energética de los edificios y de los vehículos privados también formaban parte de este concepto energético. Las medidas adoptadas para la ampliación del sector renovable fueron importantes para el gobierno. Entre estas se encuentran la ampliación del apoyo a la energía eólica (*offshore* y *onshore*), el uso más extendido de la energía renovable para la producción de frío y calor, la mejor integración de las energías renovables en el suministro de energía, la ampliación cuantitativa y cualitativa de la red eléctrica, así como un mayor desarrollo y promoción de nuevas tecnologías de almacenamiento.

En el concepto energético formulado por el gobierno se encontraba el párrafo que, por lo general e incorrectamente, es señalado como la renuncia al abandono de la energía nuclear:

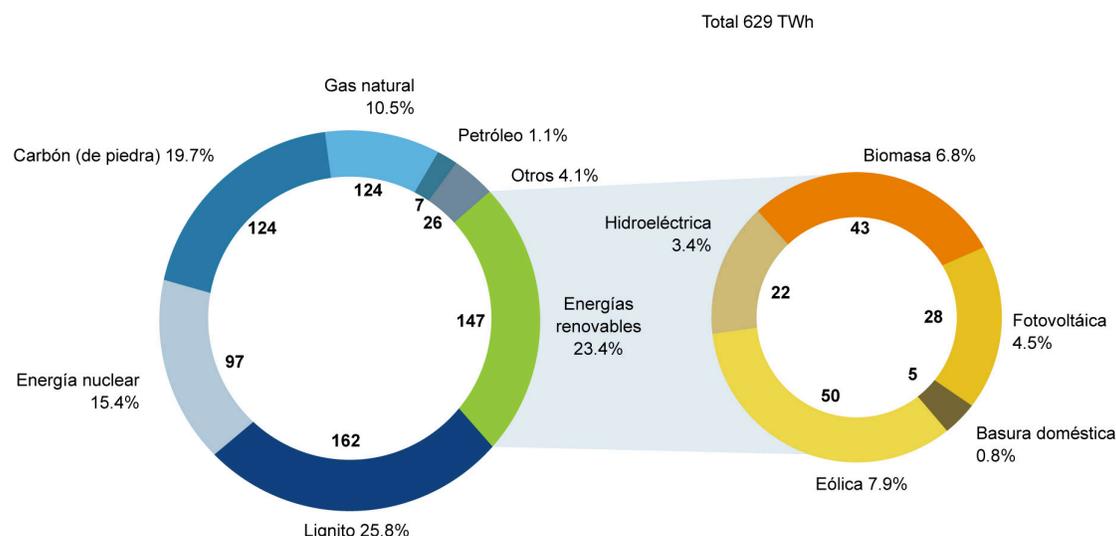
Un proceso de este tipo requiere no solo tiempo sino que también debe ser razonablemente económico. Para hacer este cambio necesitamos por un tiempo la energía atómica y por lo tanto los plazos se han ampliado en un promedio de 12 años. El gobierno federal estima que este plazo de extensión no debería tener efectos adversos en la competencia del sector energético, especialmente mientras los impuestos al combustible nuclear y otros pagos realizados por los operadores de las plantas nucleares eliminan la mayor parte de los beneficios adicionales de estas. De esta manera se impide la mejora económica de los operadores de centrales nucleares mediante la extensión del plazo.²²⁰

Así, el gobierno liderado por la CDU-FDP se declaró a favor de la transición hacia una era de energía renovable, de retos políticos planteados por el cambio climático y del papel de Alemania como nación líder en innovación en este sector.

²²⁰ *Idem.*

De esta manera, la energía nuclear fue considerada como un puente para el paso hacia un suministro sostenible de energía, dirigido a asegurar la seguridad y la rentabilidad del sistema energético. Contrario a ello, debe quedar claro que el gobierno federal solo amplió la vida útil de la energía nuclear existente en

PORCENTAJE DE LAS FUENTES DE ER EN LA PRODUCCIÓN TOTAL FINAL DE LA ENERGÍA EN ALEMANIA 2013



Alemania, pues no estaban previstas nuevas inversiones en la técnica nuclear ni en su exploración futura, tampoco, incluso, en la construcción de nuevas plantas nucleares. Por consiguiente, el gobierno de Merkel se aferró a la decisión fundamental de retirarse de esta tecnología.

Tabla X: Porcentaje de las fuentes de Energías Renovables en la producción total final de Alemania 2013

Fuente: Dieter Dombroski, La Transición Energética en Alemania, 2014, URL: <http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF>

4.2.2 La Transición Energética Alemana y su *Energiewende*

La catástrofe de Fukushima, que tuvo lugar en marzo de 2011, produjo una reacción histórica entre los medios alemanes. Esto resulta evidente al comparar los comentarios de la prensa alemana, inglesa y francesa de ese entonces. En Alemania se publicaron varios suplementos sobre la tragedia en diarios y semanarios, y el acontecimiento fue cubierto minuto a minuto. El diario *Süddeutsche Zeitung* confirmó, a través de Fukushima, la imagen negativa que tenía de la energía nuclear, al afirmar que esta tecnología simplemente no era controlable. Fukushima fue incluso equiparado con la *vulnerabilidad del mundo occidental* puesta de manifiesto el 11 de setiembre 2001.

La catástrofe nuclear significó un revés global para toda la industria atómica, mientras que en Alemania abrió la oportunidad de ir por el camino de un suministro de energía basado en un 100% de energías renovables. En contraposición con esto, el abandono de la energía nuclear no se discutió ni una sola vez en la prensa británica, más bien se moderó con el objeto de no alterar el mercado e inquietar a la población innecesariamente. Tampoco Francia tuvo una reacción comparable ante el desastre. Aquí es importante ver la postura que tomó Francia respecto al uso de la energía nuclear, pues ésta cuenta con varias patentes nucleares, por lo que su postura distó mucho de la que tomó Alemania, quien a diferencia de Francia es líder en patentes relacionadas con energías renovables y eficiencia energética.

El discurso sobre política nuclear fue llevado de manera objetiva y se presentó un balance final del desarrollo de un mix energético como la solución más factible. El abandono completo de la política nuclear en el futuro cercano no parecía posible con una energía nuclear responsable del 78% del suministro energético, pero esta posibilidad tampoco fue explorada en profundidad por la sociedad ni por la clase política.²²¹ Las distintas reacciones que se generaron a raíz de la catástrofe atómica en Alemania, Francia y el Reino Unido demostraron la influencia que había ganado el movimiento antinuclear en Alemania en los

²²¹ *Idem.*

últimos años y con cuánta desconfianza veía el pueblo alemán esta tecnología, además de cuán importante resultaba la política atómica en el ámbito político de Alemania.

Fukushima y la reacción social y mediática que produjo la catástrofe llevaron a un replanteamiento dentro del gobierno federal y de las distintas fracciones políticas. A pesar de esto, Fukushima no cambió la situación objetiva de seguridad en Alemania, pero sí transformó fundamentalmente la percepción política y social relativa a los posibles riesgos del uso doméstico de la energía nuclear. Con estos hechos como telón de fondo, el gobierno federal reaccionó rápidamente después del accidente, pues el 15 de marzo de 2011, la canciller Angela Merkel anunció la denominada *moratoria nuclear*. Este anuncio se hizo luego de haberlo consultado con los ministros presidentes de los Estados Federados donde existían plantas nucleares y en él se hacía referencia a los artículos relativos a la seguridad en la ley nuclear (prevención de riesgos). Los siete reactores más antiguos de Alemania fueron cerrados temporalmente y no volvieron a ser usados en la red de suministro. La extensión del plazo que se había establecido para las plantas nucleares alemanas fue suspendida por tres meses. El 22 de marzo de 2011, el gobierno federal creó la *Comisión de ética para un suministro energético seguro*, cuya misión era encontrar un consenso sobre política nuclear luego de Fukushima. En su informe, la Comisión recomendó el abandono de la energía nuclear para el año 2021, de ser posible. Ese verano, el gobierno federal y el *Bundestag* decidieron abandonar definitivamente la energía nuclear.²²²

Fukushima había llevado finalmente a un consenso energético-político-social entre todos los partidos alemanes. La totalidad de la clase política alemana, tanto en el ámbito federal como estatal, se vio comprometida con cuatro principios sobre política energética: la compatibilidad con las políticas medioambientales y

²²² s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung/ Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, 2015, pp. 37-38. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 14 de mayo de 2016]

climáticas, la seguridad del suministro, la productividad y la aceptación del impacto social. En estos principios, la energía nuclear no cumplía ningún rol.

Probablemente se trate del proyecto climático y energético que más intensamente se observe, tanto desde la política interior como desde la exterior del país. Dentro de Alemania ha sido objeto de extensas discusiones por la sociedad. En los medios de comunicación, la transición energética (*Energiewende*) a veces fue vinculada fuertemente con incrementos en los precios de la electricidad y una creciente inseguridad en el suministro de energía, dándole una connotación negativa. No obstante, una variedad de encuestas representativas indica que esta transición sigue siendo muy aceptada en la sociedad alemana. Esta situación pone en evidencia que la transición energética se encuentra en un campo de tensiones entre una variedad de intereses particulares que no solo tienen que ver con la distribución de los costos, sino también con los beneficios.

De igual manera, con el inicio del mandato del nuevo gobierno federal se modificó la responsabilidad ministerial de la transición energética, puesto que el ministerio que tiene la mayor responsabilidad en el sector energético es ahora el Ministerio Federal de Economía y Energía (BMWi). Este ministerio recientemente elaboró una agenda para reglamentar la implementación de la transición energética (*Energiewende*) y una de sus primeras acciones en este contexto fue iniciar una reforma de la Ley sobre Energías Renovables, misma que regula el fomento de dichas energías en Alemania.²²³ El trasfondo de esta reforma se basa en el hecho de que el desarrollo de las energías renovables no había sido regulado hasta la fecha. Los costos que esta situación generó fueron distribuidos entre los consumidores de electricidad y resultaron en un incremento del precio de la misma. Básicamente, el desarrollo anual de las energías renovables ahora es restringido mediante una disminución de los incentivos a partir de cierta cantidad de energía generada.

²²³ *Idem.*

De igual forma, existen numerosos programas gubernamentales para fomentar el uso de las energías renovables, tanto para aumentar la eficiencia energética como para reforzar la investigación sobre la energía. Entre estos se encuentran:

- Fondos de energía y clima.
- Programas para crear incentivos de mercado.
- Programas del banco KfW (Banco de Fomento Federal y Estatal de Desarrollo, con el fin de promover la economía nacional y apoyar a países en desarrollo para el saneamiento energético de edificios.²²⁴

Dentro de los desafíos que presentó el Energiewende a nivel nacional se encuentran reducir el incremento de costes y distribuir estos costes de manera más justa, para disminuir la dependencia de las importaciones de recursos petroleros, sobre todo con Rusia.²²⁵

4.2.3 Estrategia exterior de diversificación energética hacia Europa

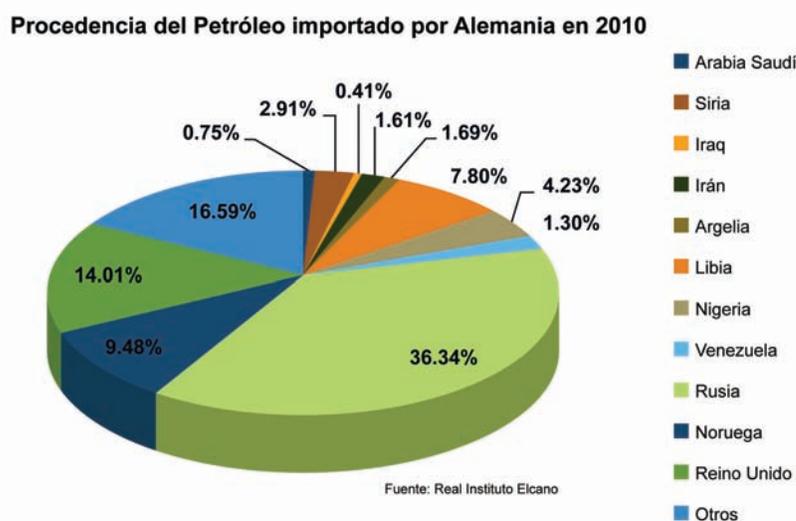
Alemania presenta un elevado consumo energético, el cual es imprescindible para alimentar su maquinaria económica y social, así como su desarrollo tecnológico y exportador. Sin embargo, cuenta con una escasez de determinados recursos energéticos, lo que hace que mantenga una alta dependencia hacia otros países productores de estos recursos. Todo esto nos lleva a entender los elementos e intereses que sustentan la política exterior alemana de diversificación energética hacia Europa, en donde el interés alemán se traduce en exportar su estrategia

²²⁴ Dieter Dombrowski, *La Transición energética en Alemania*, CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg, 2014, Alemania, Presidente de Porta Voceros de la Política Medioambiental de las Bancadas de los Partidos CDU y CSU de Los Parlamentos Estatales como del Parlamento Federal Alemán. Texto completo disponible en: [http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF/2014_03_07_KAS_Mexiko_Energiewende_Deutschland_spanisch%20\(1\)%20\(1\).pdf](http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF/2014_03_07_KAS_Mexiko_Energiewende_Deutschland_spanisch%20(1)%20(1).pdf), [consultado el 14 de mayo de 2016]

²²⁵ *Idem.*

Energiewende a nivel Europa, lo cual le dará ciertas ventajas comparativas frente a otros Estados miembros, pues, de acuerdo al Programa Medioambiental de Naciones Unidas y el Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), Alemania se encuentra dentro de los seis países que lideran el desarrollo de patentes en tecnologías renovables en el mundo, entre los que se encuentran Japón, EEUU, Corea del Sur, el Reino Unido y Francia, los cuales acumulan aproximadamente el 80% de las patentes aprobadas.²²⁶

Tabla XI: Procedencia del petróleo importado por Alemania (2010)



Fuente: Dieter Dombroski, *La Transición Energética en Alemania*, 2014, URL: <http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF>

La política exterior alemana de diversificación energética, tanto a nivel bilateral como multilateral, se guía fundamentalmente por tres principios en su búsqueda de un abastecimiento energético seguro, competitivo y sostenible que alivie su alta dependencia energética: 1) la cooperación con los países suministradores y de tránsito (además del diálogo con los grandes países consumidores de energía); 2) la acción internacional dentro de marcos

²²⁶ Miriam Solera Ureña, *La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012)*, España, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 11/2012, 2012, pp. 9-11. Texto completo disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

institucionalizados, y 3) el afianzamiento de mercados energéticos transparentes, estables y competitivos. Para ello, Alemania dispone de ciertas ventajas geográficas, demográficas y estructurales: una situación geográfica privilegiada y la mayor población de Europa, el liderazgo mundial en conocimiento y tecnología, así como una economía potente y solvente. Estos factores la convierten automáticamente en un socio estratégico y en un mercado ambicionado por los países exportadores, lo que le confiere un poder excepcional en la definición de las directrices de las acciones políticas y económicas bilaterales en las que participa.

La estrategia bilateral en materia de diversificación energética del gobierno federal alemán se basa principalmente en fomentar las relaciones con países proveedores de hidrocarburos y en especial de gas natural licuado (GNL), hacer valer su influjo político y económico a favor de los proyectos europeos de diversificación energética e intensificar las relaciones con países ricos en minerales y “tierras raras” mediante el establecimiento de relaciones de interdependencia simétrica con ganancias recíprocas. De manera concisa, se puede constatar que la base del intercambio consiste en el acceso a recursos energéticos y minerales a cambio del conocimiento y la ayuda tecnológica necesarios para la modernización y la diversificación de la economía, así como de la industria y de las infraestructuras de los países suministradores.

El desarrollo de la política exterior europea en materia de energía está intrínsecamente vinculado a la seguridad energética, tanto en su vertiente de dependencia como en la de vulnerabilidad. Su objetivo es asegurar y estabilizar las importaciones de los recursos necesarios y las rutas de tránsito hacia occidente, de modo que las economías de los países europeos no se vean comprometidas. Las nuevas potencias emergentes como la India y China, con un consumo energético cada vez mayor, avivan los temores por los efectos de sus políticas destinadas a acceder a las fuentes energéticas y a configurar nuevas rutas de transporte de gas y petróleo en su provecho. Cabe señalar otros desafíos

adicionales a los que se enfrenta la Unión Europea en calidad de importador de energía. El primero atañe al grado de conflictividad sociopolítica presente en un buen número de países exportadores y de tránsito.²²⁷ El segundo es la tendencia a emplear la política energética como un instrumento de presión que conduce a relaciones de poder asimétricas con restricciones y otras demostraciones de fuerza llevadas a cabo para mantener o ampliar el área de influencia sobre otras regiones productoras.

Ante esta conjunción de desafíos multipolares y de déficit nacionales, Alemania ha optado por hacerse valer como el principal impulsor y hacedor de la política energética exterior europea de promoción y profundización en las interdependencias con terceros países exportadores. El firme empeño de Alemania por lograr la coherencia entre su propia política energética y la de la UE ha resultado ser uno de los elementos motrices del desarrollo de la política energética exterior europea de fomento de la concertación de todas las partes implicadas (los países del Centro y del Este de Europa, el Cáucaso, Asia Central y Rusia, el Magreb, otras regiones de África, EEUU, China, la India y Brasil) para asegurar un abastecimiento fiable y competitivo de energía, reducir la vulnerabilidad y fomentar la estabilidad democrática, económica y social de las regiones suministradoras y de tránsito.²²⁸

La apuesta alemana por las energías renovables como fuente energética nacional mayoritaria en el futuro tiene otra lectura al margen de los objetivos medioambientales y de reducción de la dependencia energética de los recursos fósiles. Como potencia económica, Alemania estima los efectos de la inversión y el fomento de las tecnologías renovables para el mercado laboral nacional y para el mantenimiento del liderazgo de innovación tecnológica que mantenga a Alemania en los primeros puestos de países exportadores.

²²⁷ Por ejemplo la Crisis de Ucrania en 2009

²²⁸ *Idem.*

Puede afirmarse que la inclinación de Alemania por colaborar en la regulación multilateral depende de la capacidad de las instituciones internacionales para reducir la incertidumbre sobre el comportamiento de las demás partes involucradas y los riesgos y costes asociados a la toma de decisiones propias y de los actores nacionales. Esta actitud ha sido manifiesta durante el proceso de creación de la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA). IRENA nació en 2009 en Bonn e inició su actividad en abril de 2011.²²⁹

Posteriormente, en el año 2013 se presentó la Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono competitiva en 2050, donde la Comisión Europea va más allá del corto plazo y propone una forma costo-eficiente de lograr reducciones profundas de emisiones a mediados del siglo XXI. La Hoja de Ruta indica que todas las grandes economías tendrán que hacer reducciones de emisiones para que la temperatura media global no supere los 2°C en comparación con la temperatura de la era preindustrial. La Hoja de Ruta es uno de los planes de política a largo plazo anunciados bajo la iniciativa emblemática de Europa Eficiente de Recursos, destinada a poner a la UE en el camino al uso de los recursos de una manera sostenible.²³⁰

Esta Hoja de Ruta indica que, en 2050, la UE debe reducir sus emisiones un 80% por debajo de los niveles de 1990 a través de reducciones domésticas; además, establece hitos intermedios (reducciones del orden del 40 % en 2030 y 60% en 2040). También muestra cómo los principales sectores responsables de las emisiones de Europa, de la generación de energía, de la industria, del transporte, de los edificios y de la construcción (así como la agricultura) pueden

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ s/A, *El proceso internacional de lucha contra el cambio climático: la Unión Europea, España*; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; 2015. Texto completo disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/la-union-europea/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

hacer la transición hacia una economía de baja emisión de carbono de una forma rentable.²³¹

4.3 Política de Seguridad y Defensa: nuevos desafíos, nuevas responsabilidades

Este segundo periodo de gobierno de Angela Merkel se caracteriza principalmente por los efectos de las crisis financieras en todas las áreas de la vida política, así como en materia de seguridad y defensa. No obstante, ante el cambio en el plano de la geopolítica de Europa, Alemania tuvo que asumir mayor liderazgo y compromiso con su “responsabilidad” con Europa y con el mundo, por lo que resulta importante analizar cuáles son los principales intereses de seguridad alemana que deben ser defendidos y bajo que instrumentos o medios se pretende alcanzarlos bajo esta nueva coyuntura.

¿Cuáles son los nuevos compromisos de Alemania frente al mundo y frente a Europa? Respecto al tema de cuáles son los intereses de seguridad de Alemania, citamos el discurso que dio Reinhart Silberberg, embajador de la República Federal de Alemania en España, en el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en 2010:

El punto de partida de todas las reflexiones en torno a la política de seguridad y defensa de Alemania es el orden de valores establecido en la Ley Fundamental, nuestra Constitución, que obliga a nuestro país a servir a la paz del mundo como un miembro en igualdad de condiciones en una Europa unida. Esta es la base sobre la que Alemania persigue sus intereses nacionales. Establecen el marco de la política de seguridad alemana, situación geoestratégica del país en el Centro de Europa, su imbricación internacional como nación comercial e industrial, así como sus obligaciones internacionales,

²³¹ s/A, *Acción por el Clima de la Unión Europea*, Página oficial de la Comisión Europea, 2016. Texto completo disponible en: http://ec.europa.eu/clima/citizens/eu/index_es.htm, [consultado el 14 de mayo de 2016]

que resultan en particular de su pertenencia a Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea.

Forma parte de los intereses de seguridad alemanes:

1. Defender la soberanía de Alemania, la integridad del territorio nacional de Alemania, proteger el derecho y la libertad del pueblo alemán y la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.
2. Prevenir crisis y conflictos regionales que puedan afectar a la seguridad y los intereses de Alemania y contribuir a la gestión internacional de crisis.
3. Enfrentarse a los desafíos globales, sobre todo la amenaza por parte del terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva.
4. Fomentar y proteger el comercio mundial libre y sin trabas como base de nuestro bienestar; en este punto nos vemos junto a España, por ejemplo, en la lucha contra la piratería en el cuerno de África.
5. Además, contribuir al respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento del Derecho Internacional Público.²³²

Como podemos observar, dentro de la retórica y el discurso político de seguridad permanecen latentes ciertos elementos, tales como la prevención y gestión de crisis, el arreglo pacífico de controversias, la defensa del comercio mundial y la lucha contra el terrorismo. Por ello, ahora resulta interesante conocer cuales son los instrumentos que utiliza Alemania para posicionar y desarrollar su política de seguridad y defensa, en donde fácilmente se puede percibir que se relacionan con uno de sus pilares de política exterior, es decir, el multilateralismo. Por lo que las instituciones fundamentales para Alemania en materia de seguridad y defensa seguirán siendo: la OTAN, la ONU, la OSCE y la UE.

²³² s/A, “Alemania: Estrategia de Seguridad y Defensa”, conferencia impartida el 9 de diciembre de 2010 por el embajador de la República Federal de Alemania, en el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, pp. 1-2. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3745507.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

En donde se registran ciertos cambios estratégicos es dentro de las instituciones europeas, cambios que han sido impulsados por Alemania, ya que, como se confirma en el Acuerdo de Coalición firmado entre el CDU y el FDP, se pretende darle un mayor impulso y fortaleza a la Política Común de Seguridad y Defensa, en la cual, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se prevén ciertos cambios institucionales. Entre estos, la figura del Alto Representante pasó a denominarse Alto Representante de la Unión para Asunto Exteriores y Política de Seguridad. A este nuevo actor, además de que ostenta el cargo de vicepresidente de la Comisión y realiza las funciones del Comisario de Asuntos Exteriores, se le dotó de la capacidad necesaria para dirigir la PESC y la PCSD, así como el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y de Defensa. Por otro lado, el tratado amplió las misiones de Petersberg a misiones de materia de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, incluyendo la prevención de conflictos como parte de la lucha contra el terrorismo. Además de dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica internacional, el tratado introdujo otras dos novedades, relativas a la PSCD: en primer lugar, la cláusula de asistencia mutua, indicando que “si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance”; en segundo lugar, la cláusula de solidaridad, según la cual “La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.”²³³

De igual forma, el Servicio Europeo de Acción Exterior fortalece la capacidad de actuación europea y, a su vez, profundizará la cooperación y dotará a la Unión Europea de un rostro homogéneo ante el exterior. Con ello, la Unión y cada uno de sus Estados miembros pueden hacer valer su peso político, económico y militar

²³³ Verónica Rodríguez Bravo, *La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013. Texto completo disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110548/TFG_vrodriguezbravo.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]

con mayor eficacia y coherencia.

Un elemento especial en la política de seguridad y defensa alemana es el *Bundeswehr* o sus fuerzas armadas, mismo que, como instrumento de la política de seguridad y defensa, vale la pena mencionar para hacer un breve recuento de sus capacidades y funciones principales:

- Cuidar de la seguridad y la defensa nacionales.
- Contribuir a la defensa de los aliados.
- Asegurar la capacidad de actuación en materia de política exterior.
- Contribuir a la estabilidad en el marco internacional.
- Fomentar la cooperación e integración multinacionales.²³⁴

Sin embargo, con la crisis financiera se vio reducido el presupuesto dedicado para la seguridad y la defensa, en la que el Ministerio de Defensa tiene un papel preponderante, por lo que las fuerzas armadas se redujeron y se hicieron más eficientes. De esta manera, en mayo de 2011 Alemania presentó un proyecto de modelo de Fuerzas Armadas en sus guías de política de defensa, en donde se declaraba su disposición para convertirse en una nación marco de una organización operativa multinacional con capacidad de integrar fuerzas de otros países capaces de operar en todo el espectro del conflicto.

Por otra parte, la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE) es una institución de seguridad europea de gran relevancia y alcance. Alemania la apoya como importante instrumento de su política exterior y de seguridad, con principal énfasis sobre el control de armamento.

²³⁴ s/A, “Alemania: Estrategia de Seguridad y Defensa”, conferencia impartida el 9 de diciembre de 2010 por el embajador de la República Federal de Alemania, en el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, pp. 3-4. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3745507.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

Otro elemento de notable relevancia dentro de la política de seguridad y defensa alemana es su compromiso internacional con el desarme. El control de armamentos y la promoción del desarme ocupan un lugar preponderante, por lo que Alemania se adhiere al objetivo de un mundo libre de armas nucleares y sigue un enfoque pragmático para seguir esta meta.²³⁵ En el marco de las conversaciones E3+3 (también conocido como el P5+1, que componen Francia, Reino Unido, Alemania, EEUU, Rusia y China²³⁶), Alemania ha contribuido constructivamente en la cooperación con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU para la consecución del Acuerdo de Viena con Irán sobre el programa nuclear iraní, por lo que Alemania aboga permanentemente por la universalidad y aplicación efectiva de los tratados y acuerdos internacionales relevantes.

Finalmente, es posible resaltar que la diplomacia, la prevención de crisis y el arreglo pacífico de controversias son los instrumentos prioritarios de la política exterior alemana, una política de seguridad integral que abarca tanto el envío de funcionarios, jueces, fiscales, policías, trabajadores humanitarios y otros efectivos civiles, como la participación del *Bundeswehr* (Fuerzas Armadas Federales) en misiones multinacionales de paz en los diferentes organismos internacionales.²³⁷

²³⁵ s/A, *La Actualidad de Alemania: política exterior, compromiso con la paz y la seguridad*, Berlín, Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Fráncfort del Meno, en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Texto completo disponible en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/compromiso-con-la-paz-y-la-seguridad>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²³⁶ Ellie Geranmayeh, *Carta de Europa: ¿Cómo puede la UE impulsar un acuerdo con Irán?*, España, Estudios de Política Exterior, núm. 161, (septiembre-octubre) 2014. Texto completo disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/carta-de-europa-como-puede-la-ue-impulsar-el-acuerdo-nuclear-con-iran/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²³⁷ Max Höcherl y Benedikt Rippert, *Die Außenpolitik der Regierung Merkel*, Junio 2013, Universidad de Regensburg, (en línea), URL: http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/130614_Merkel.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]

4.4 Crisis del Euro

Como se analizó de forma introductoria en el Capítulo 3, los efectos de la crisis financiera internacional de 2007-2008 llegaron hasta Europa, obligándola a llevar a cabo medidas drásticas para combatir lo que se denominará por los medios como la Crisis del Euro. Bajo esta coyuntura internacional compleja y difícil, el gobierno de Angela Merkel concentrará la mayor parte de su tiempo y energía en implementar soluciones y directrices para sacar a Grecia de la crisis en la que se encontraba. Se manifestaron ciertos cambios a nivel interno en Alemania respecto a la coordinación de la política europea, en los que la cancillería (*Bundeskanzleramt*), presidida por la canciller Angela Merkel, tendría un papel preponderante en las cuestiones de Europa, lo que significó también un cambio en las funciones y atribuciones dentro de la política alemana.²³⁸

Hasta este punto resulta necesario hacer ciertas aclaraciones respecto a la complejidad y amplitud del tema de la crisis del euro; no obstante, en función de los límites y objetivos de este trabajo, no abordaremos de forma profunda sus orígenes, causas y consecuencias en diferentes niveles, sino que simplemente nos enfocaremos en los eventos y situaciones que sean relevantes dentro de los objetivos de política exterior alemana y sus intereses nacionales, además de aquellos que repercuten de manera directa en la vida política, económica y social de Alemania.

Durante este periodo de crisis del euro, es relevante mencionar la importancia que tiene la relación entre Francia y Alemania para impulsar posturas en común y medidas para combatir juntos la crisis. Es en este lapso de tiempo en el que surge al sustantivo *Merkozy* (gracias a la estrecha relación del dúo franco-alemán), el cual hace alusión a la dinámica franco-alemana para la toma de

²³⁸ *Ibidem.*

medidas y posturas a nivel Europa en el marco de la crisis griega.²³⁹ En ese contexto, suele denominarse a este dúo como el motor de Europa para el manejo de la crisis, en el que a Francia se le atribuye el liderazgo político y a Alemania el poder económico, pues es éste último al que se le dio, en mayor proporción, financiamiento para las diversas medidas y paquetes de rescates de la economía griega.

Al principio de la crisis, Alemania se mostraba un poco indiferente respecto a las medidas urgentes para el rescate de la economía griega y esto se debe, principalmente, a que Alemania se encontraba en un periodo electoral y el debate público sobre si esta nación debería intervenir en apoyo a la crisis griega, siendo el mayor aportador, era muy polarizado dentro de la población alemana, en la que la mayoría rechazaba esta postura de solidaridad.²⁴⁰ Por ello es que, tras varios esfuerzos y negociaciones, el 2 de mayo de 2010, los ministros de Finanzas de la eurozona (*Eurogrupo*) aprobaron una primera línea de crédito de 110,000 millones de euros para ayudar a Grecia durante tres años, misma en la que 80,000 millones fueron por parte de la UE y 30,000 millones por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI). En los días siguientes, los gobiernos de la eurozona aprobaron oficialmente el plan de ayuda a nivel nacional, de modo que, el 7 de mayo de 2010, el primer paquete de rescate fue aprobado por el Consejo Europeo.

En este proceso se debe resaltar que se cedió soberanía al dejar que el Fondo Monetario Internacional (FMI) participara. Hay varias razones que explican

²³⁹ Rafał Ulatowski, *Außenpolitik Deutschlands aus der Perspektive der Geo-Ökonomie*, Polonia, DAAD, núm. 4, 2014. Texto completo disponible en:

<http://en.przegladeuropejski.wdinp.uw.edu.pl/zasoby/pliki/34/6-Ulatowski.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁴⁰ Felipe Restrepo Tamayo, *Dinámicas de las relaciones políticas franco-alemanas en el marco de la Unión Europea. Un análisis en el contexto de la crisis griega. Período 8 de diciembre del 2009-21 de febrero del 2012*, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Relaciones Internacionales, 2012. Texto completo disponible en:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4307/1088269413-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

esto: Merkel propuso que el FMI entrara a participar para demostrar, a nivel doméstico, que las medidas de austeridad que le exigirían a Grecia eran fuertes y evitar así problemas con la oposición; Francia, por otro lado, aceptó debido a su débil posición en la mesa de negociación. Aquí Grecia no tenía otra opción más que aceptarlo, por un lado, debido a su débil posición negociadora y, por otro lado, para demostrar su compromiso con la UE. Resulta interesante destacar que este acuerdo se logró, prácticamente, en una reunión informal que tuvieron Van Rompuy, Barroso, Nicolas Sarkozy, Merkel y Papandreou, lo que deja ver la importancia de Alemania y Francia en el marco del primer rescate financiero.²⁴¹

Por otro lado, el 9 de mayo de 2010, los 27 estados miembros de la UE acordaron crear el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (por sus siglas FEEF), un instrumento legal²⁴² destinado a mantener la estabilidad de las finanzas en Europa a través de la provisión de asistencia financiera para los estados europeos en dificultades. El FEEF puede emitir bonos u otros instrumentos de deuda en el mercado con el apoyo de la Oficina de Gestión de la Deuda de Alemania, esto para levantar los fondos que sean necesarios para proveer de préstamos a países europeos en problemas, recapitalizar bancos o comprar deuda soberana. Aquí las emisiones de bonos están respaldadas por garantías facilitadas por estados miembros de la zona euro en proporción a su participación en el capital del Banco Central Europeo.²⁴³

En 2011, ya era claro que Grecia necesitaría un segundo rescate económico. La situación en la mesa de negociación fue parecida a la del primer rescate. Alemania seguía en una posición de liderazgo ante las mesas de negociación.

²⁴¹ *Ídem.*

²⁴² Renata Goldirova, "Slovakia may hold up eurozone rescue fund", en *Diario Euobserver*, Bruselas, 16 de Junio de 2010. Texto completo disponible en: <https://euobserver.com/economic/30293>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁴³ s/A, *Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro*, Boletín Oficial del Estado, núm. 131, 29 de mayo de 2010. Texto completo disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/29/pdfs/BOE-A-2010-8550.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

Para ese segundo recate se acordó un préstamo por 158 mil millones de Euros, de los cuales 50 mil serían aportados por los Bancos de manera voluntaria.²⁴⁴

Fue por ello que la Troika, formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, ofreció a Grecia un segundo préstamo de rescate por valor de 130.000 millones de euros en octubre de 2011, siendo su activación estrictamente condicional a la implementación de más medidas de austeridad y a un acuerdo de reestructuración de su deuda.

Sorprendentemente, el Primer Ministro griego George Papandreou respondió a este comunicado anunciando, en noviembre de 2011, un referéndum sobre el nuevo plan de rescate; contrariamente, tuvo que echarse atrás ante la intensa presión de sus socios de la UE, quienes le amenazaron con no entregar un pago pendiente de 6.000 millones de euros que Grecia necesitaba hacia mediados de diciembre.²⁴⁵ El 10 de noviembre de 2011, Papandreou optó, a cambio, por dimitir tras un acuerdo con los partidos Nueva Democracia (Grecia) y Concentración Popular Ortodoxa, mediante el cual se nombraba al tecnócrata Lucas Papademos como nuevo Primer Ministro de un Gobierno de unidad nacional interino responsable de implementar las medidas de austeridad necesarias para abrir paso al segundo rescate.²⁴⁶

El 31 de octubre de 2011, Papandreou manifestó su voluntad de someter a referéndum el segundo salvavidas económico en el mes de diciembre. Se sabía, de antemano, que la respuesta de los griegos sería negativa, pues, para que los

²⁴⁴ Felipe Restrepo Tamayo, *op. cit.*

²⁴⁵ Michiko Kakutani, *Touring the Ruins of the Old Economy*, New York Times, 26 de septiembre de 2008. Texto completo disponible en: http://www.nytimes.com/2011/09/27/books/boomerang-by-michael-lewis-review.html?_r=0, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁴⁶ Helena Smith, "Lucas Papademos to lead Greece's interim coalition government", en *The Guardian*, 10 de noviembre de 2011. Texto completo disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2011/nov/10/lucas-papademos-greece-interim-coalition>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

bancos acordaran condonar el 50% de la deuda griega, las medidas de austeridad que debía aplicar Grecia eran fuertes.

Otro hecho relevante sucedió el 29 de noviembre de 2011, cuando los ministros de finanzas de los estados miembros acordaron expandir el FEEF creando certificados que pudieran garantizar hasta el 30% de las nuevas emisiones de gobiernos del área del Euro en problemas y así crear vehículos de inversión que aumentarían la capacidad del FEEF para intervenir en los mercados primarios y secundarios de bonos.²⁴⁷ El FEEF fue diseñado de tal forma que expiró en 2013, funcionando un año en paralelo con el programa de financiación de rescate permanente de 500.000 millones de euros, denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE), que comenzaría a operar tan pronto como los estados miembros, que representen el 90% de los compromisos de capital, lo ratificaran.²⁴⁸

Finalmente, el 21 de febrero de 2012 se logró negociar, tras trece horas, el segundo rescate económico, aunque se siguió perfeccionando después. Al final se concretó, del mismo modo que en el primer rescate económico y tal como quería Alemania, con un préstamo de 130 mil millones de euros y no con la compra de bonos griegos. Sin embargo, Francia y Alemania llegaron en una posición más equitativa a esta negociación, ya que cada vez han sido más los Estados que se han visto en apuros económicos (España, Portugal, Italia). Así, tanto Alemania como Francia debieron hacer concesiones grandes en la negociación. Alemania debió aceptar la pérdida de la imparcialidad del BCE. Aquí resalta necesario mencionar que el BCE estaba conformado a imagen y semejanza del *Bundesbank*, esto es, un ente totalmente independiente de los poderes políticos alemanes. Así, el BCE operaba con independencia a las tendencias políticas de los Estados de la zona Euro. Sin embargo, durante la conformación del segundo

²⁴⁷ s/A, “Text-Euro zone finance ministers approve extending EFSF capacity”, en *Reuters*, 29 de noviembre de 2011. Texto completo: <http://www.reuters.com/article/eurozone-efsf-statement-idUSB5E7MG02H20111129>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

plan de rescate a Alemania le tocó aceptar que el BCE comprara bonos de deuda griegos, aunque estuvieran clasificados como bonos basura.²⁴⁹

Otro elemento importante a ponderar es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, mejor conocido como Pacto Fiscal, el cual se llevó a cabo el 2 de marzo de 2012. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza establece una disciplina fiscal reforzada y una vigilancia más estricta dentro de la zona del euro, que se articula mediante la introducción de la conocida como "regla de oro", que limita el déficit estructural anual (sin incluir para su cálculo los gastos e ingresos que tengan carácter cíclico) al 0,5% del Producto Interior Bruto de los Estados miembros.²⁵⁰ Si un Estado no aplica de manera adecuada las estipulaciones de este Tratado, podrá ser denunciado por otro miembro al Tribunal de Justicia de la UE y sancionado financieramente. Sin embargo, varios Estados no están muy contentos con la adopción de este Tratado, pues lo que hace es aseverar las medidas de austeridad a las que se deben apegar los miembros de la UE. El Pacto Fiscal entró en vigor a partir del 1 de marzo de 2013.²⁵¹

Finalmente se puede afirmar que la política del gobierno CDU-FDP defendió sus intereses nacionales frente a la crisis del euro en las siguientes medidas, adoptadas en el marco de las instituciones europeas:

a) Otorgamiento de créditos a los países en crisis como Grecia, Irlanda y Portugal, para financiar sus déficits presupuestarios y para apoyar a los bancos que estaban en dificultades.

²⁴⁹ Felipe Restrepo Tamayo, *op. cit.*

²⁵⁰ s/A, La Unión Europea estrena la "regla de oro" del pacto fiscal, Diario Legal Today, 4 de enero de 2013. Texto completo disponible en: <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/la-union-europea-estrena-la-regla-de-oro-del-pacto-fiscal>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁵¹ Felipe Restrepo Tamayo, *op. cit.*

b) Creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y luego del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) como dispositivos de rescate. Ambas entidades pueden colocar bonos en el mercado de capitales y conceder créditos a los países en crisis.

c) Con la aprobación de diferentes reglamentos, directivas (*Six-Pack*, *Two-Pack*) y el Pacto Fiscal Europeo (2012), se endureció la disciplina impositiva en los Estados miembros y se creó un instrumento para evitar los desequilibrios macroeconómicos. El paquete de seis medidas (*Six-Pack*) del año 2011 constó de cuatro leyes orientadas a reafirmar el pacto de estabilidad y crecimiento; por otro lado, dos más instituyeron un procedimiento para corregir desequilibrios macroeconómicos en la UE. El paquete de dos medidas (*Two-Pack*) que entró en vigor en 2013 representa un complemento y otorga aún más derechos a la Comisión Europea para controlar los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

d) En general, la aplicación de estos instrumentos trajo consigo una dura política de austeridad en la UE, que se evidenció en mayor medida en los países que habían recibido créditos de emergencia (misiones de la troika). La troika, compuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea, acordó programas de ajuste en los Estados deudores (reducción del presupuesto, recortes salariales, disminución del gasto social, etc.) y controló su cumplimiento. Para disponer de los sucesivos tramos de los créditos era indispensable que los países acataran las condiciones impuestas.

e) A través del Pacto por el Euro Plus (ratificado en junio 2011), los países se comprometieron voluntariamente a realizar reformas para mejorar su estructura económica, sobre todo para aumentar su nivel de competitividad internacional.

Esta política se basó en el análisis que, por un lado, apuntaba a la enorme deuda pública como causante de la crisis de la zona euro y, por el otro, señalaba que los excesivos gastos de varios países de la UE en materia salarial y social habían provocado una pérdida de competitividad. Por lo tanto, desde esa misma

perspectiva, la única respuesta posible era un ajuste severo en la política presupuestaria, social y salarial.²⁵²

4.5. El nuevo papel de Alemania en Europa: ¿hegemonía económica o liderazgo?

La coyuntura internacional y las dificultades que trajo la crisis del euro abrieron un nuevo panorama para el desarrollo de la política exterior alemana, el cual no sólo implicó grandes desafíos económicos y medidas de austeridad a nivel Europa y a nivel interno, sino una oportunidad para posicionar los intereses alemanes de una mejor forma, de acuerdo a las condiciones del nuevo reacomodo de poder político-económico en Europa.

Respecto al tema del nuevo liderazgo alemán durante el manejo de la crisis del euro, muchos autores han tomado diferentes posturas; así mismo, en los diarios Europeos se ha retomado el debate sobre la supuesta hegemonía alemana durante la crisis del euro al implantar en las negociaciones su perspectiva de medidas de austeridad y los diversos paquetes de ayuda económica a Grecia y los Estados miembros que han sido afectados con esta coyuntura económica de múltiples alcances.

Por un lado, se encuentran aquellos autores que hablan sobre un llamado “poder civil” como modelo dentro de la idiosincrasia de la política exterior, mismo en que el concepto de “poder civil” parte de la existencia de un modelo de

²⁵² Klaus Busch, “¿Una Europa «para todos»? La crisis de la UE y la Gran Coalición alemana”, en *Asociación Nueva Sociedad Democracia y Política para América Latina*, (abril) 2014, Fundación Friedrich Ebert (FES). Texto completo disponible en: <http://nuso.org/articulo/una-europa-para-todos-la-crisis-de-la-ue-y-la-gran-coalicion-alemana/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

interdependencia mundial que fomenta la conversión de las presiones sistémicas en escenarios estables de cooperación. La integración internacional, la transferencia de soberanía a instituciones supranacionales, la participación en acciones de seguridad colectiva, además de la promoción de la legitimidad y de los valores democráticos y civiles frente al poder militar son sus elementos más significativos.²⁵³

De la misma forma, se encuentran aquellos autores que afirman de la existencia de un “poder central” alemán, en donde el concepto de “poder central” parte de las premisas de la teoría clásica del realismo político, donde destaca la dimensión de poder de los Estados enriquecida con aspectos de la geopolítica. Bajo este esquema de análisis, la localización central de Alemania (país que comparte frontera con nueve Estados), su cercanía a otras potencias como Rusia y su peso demográfico son factores que la convierten en un Estado con capacidad (y responsabilidad) para configurar el orden regional e internacional. Esta responsabilidad puede desarrollarse a través de la cooperación con otros actores o, como señala Hans-Peter Schwarz, a través del aislamiento y la búsqueda de una posición hegemónica en Europa.²⁵⁴

En otro sentido, podemos mencionar aquellos autores que atribuyen a Alemania un denominado “poder o liderazgo económico”. Aquí el modelo de “poder económico” se caracteriza por definir un patrón de política exterior basado en la fortaleza económica y en la destreza negociadora como instrumentos para el desarrollo económico y la maximización del bienestar nacional. Este modelo, que reconoce el carácter interdependiente del sistema internacional, aboga por la

²⁵³ S. Harnisch y H. Maull, *Germany as a Civilian Power?*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 4. Texto completo disponible en: <http://nuso.org/articulo/una-europa-para-todos-la-crisis-de-la-ue-y-la-gran-coalicion-alemana/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

²⁵⁴ R. Baumann, “Deutschland als Europas Zentralmacht”, en S.G. Hellmann Schmidt y R. Wolf (eds.), *Handbuch zur Deutschen Außenpolitik*, Alemania, Verlag, Wiesbaden, 2007, pp. 62-72.

integración económica y comercial multilateral como mecanismo para alcanzar la estabilidad internacional: *Welfare* en vez de *Warfare*.

Michael Staack señala que la plenitud de Alemania como “*Estado negociador*” se alcanzó en la década de los años 70 bajo la Cancillería de Helmut Schmidt, caracterizada por la configuración de una agenda política internacional acorde con los intereses alemanes mediante el concierto de la competencia.²⁵⁵

Por el contrario, aquí retomaremos las ideas de Ulrich Bech, profesor emérito de la Universidad de Ludwig Maximilian de Múnich, respecto a la nueva configuración del poder en Europa y el nuevo liderazgo alemán en la región, puesto que se han realizado diversos análisis sobre la crisis del euro, en donde la perspectiva que predomina es la económica, dejando de lado el aspecto político-social y sus repercusiones en la población europea. En este contexto, resulta necesaria la reivindicación de la dimensión político-social para poder analizar la crisis del euro, ya que ésta nos dará una nueva forma de reinterpretar la crisis y poder analizar cómo Alemania aprovecha esta nueva coyuntura a su favor. También es necesario tomar en cuenta los diversos tabús políticos a la hora de hacer declaraciones sobre el supuesto poder de Alemania, pues ésta siempre se ha mostrado reacia a asumir una posición de poder en el marco de la Unión Europea y a nivel regional, gracias al estigma de su pasado y su historia desde la Segunda Guerra Mundial y la anhelada reunificación de las dos Alemanias.

Temas como la “cuestión alemana” y declaraciones como “nunca más solos” tocan fibras sensibles dentro de la memoria histórica del pueblo germano, puesto que, a la hora de hablar de sí mismos, los alemanes siguen considerando la palabra *poder* como una palabra “*sucia*” que conviene sustituir por la palabra *responsabilidad*. Bajo este hilo argumentativo se puede percibir que los intereses nacionales alemanes permanecen discretamente enmascarados en el discurso

²⁵⁵ M. Staack, *Handelsstaat Deutschland: deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Schöningh, Paderborn, 2009, p. 91. Texto completo disponible en: <http://digi20.digitale-sammlungen.de>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

político con palabras como *Europa, paz, colaboración o estabilidad económica*. De igual forma, debido a este prevaleciente tabú, sería muy aventurado y grave afirmar que Alemania asume el “*liderazgo*” (*Führung*) de Europa.²⁵⁶

Aquí vale la pena citar al historiador inglés Timothy Garton respecto a una Europa alemana:

En 1953, el novelista Thomas Mann exhortó a un público de estudiantes de Hamburgo a luchar no por una Europa alemana sino por una Alemania europea. El apasionado llamamiento se repitió sin cesar en la época de la reunificación. Hoy nos encontramos con una variante que pocos habían podido prever: una Alemania europea en una Europa alemana.²⁵⁷

De igual forma, el periodista y escritor italiano Eugenio Scalfari argumenta lo siguiente: “Si la política fiscal impulsada por Alemania hiciera fracasar el euro, los alemanes sería responsables del fracaso de Europa. Sería la cuarta vez, tras las dos Guerras Mundiales y el Holocausto. Alemania tiene que asumir su responsabilidad sobre Europa.”²⁵⁸

La controversia que resulta este interesante debate sigue polarizando a los diferentes autores e historiadores, por lo que resulta interesante analizar los alcances de esta aseveración durante la crisis del euro y ponderar ambas posturas.

No hay que olvidar la razón de ser del proyecto europeo, porque un amplio sector de la población toma como obviedad los méritos alcanzados por este proyecto político, económico y cultural de gran envergadura, producto de diferentes procesos históricos que marcan y definen lo que hoy en día se conoce

²⁵⁶ Ulrich Beck, *Una Europa Alemana*, España, Paidós, (noviembre) 2012, p.4.

²⁵⁷ *Ibid.*, p.1.

²⁵⁸ *Ibid.*, p.5.

como la identidad o espíritu europeo. Por ello, resulta interesante citar lo que menciona, respecto a este tema el sociólogo Ulrich Beck:

No se trata de solamente de evitar el hundimiento del euro, sino de algo más: de evitar el hundimiento de los valores europeos – apertura al mundo, libertad y tolerancia-. Quien interpreta la crisis esencialmente económica puede fácilmente estar ciego para lo que realmente está en juego, a saber: crear una Europa que sea capaz de hallar respuesta a cambios fundamentales y a grandes desafíos sin caer en la xenofobia y la violencia. En la crisis de Europa,

todo parece girar en torno a deudas, déficits presupuestarios, problemas financieros... Pero la verdadera pregunta, la pregunta de fondo reza: ¿qué grado de solidaridad puede, debe, ha de imperar o alcanzarse en Europa?

Quien equipara a Europa con el euro ya ha abandonado a Europa. Europa es una alianza de antiguas culturas mundiales y de grandes potencias en busca de una salida a su belicoso pasado.²⁵⁹

Aquí se refleja un claro llamado a la reivindicación del significado del espíritu y los valores europeos, para así no limitar el análisis de la crisis europea en términos económicos, ya que existe un trasfondo más pesado en relación a su historia, su cultura y valores comunes. Por lo que se podría afirmar que la crisis de Europa, no sólo es una crisis en términos financieros y económicos, sino una crisis de valores.

Otro elemento importante dentro del análisis de la crisis del euro es la opinión ciudadana respecto al tema, puesto que en todos estos fenómenos se evidencia la tensión estructural entre un proyecto europeo trazado y administrado por las élites político-económicas, es decir, desde arriba, y la resistencia que se ejerce contra él, desde abajo. La ciudadanía se ve cegada por las noticias que

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 35.

ponen de manifiesto la hegemonía de la dimensión financiera económica, dejando de lado otros elementos esenciales para su cabal comprensión.

4.5.1 La crisis del Euro y la nueva configuración del poder

Ante esta coyuntura internacional compleja denominada como *crisis del euro*, conviene tener presente la acertada definición del concepto de *crisis* de Antonio Gramsci, concebido por el autor como el momento en el que el viejo orden se extingue y es preciso luchar por un nuevo mundo venciendo resistencias y contradicciones.²⁶⁰ Podríamos afirmar que la crisis financiera abre paso a una transformación profunda de las coordenadas y estructuras de poder en Europa.

Además, para poder entender la formación de estas nuevas divisiones y estructuras de poder, es preciso retomar la teoría de Ulrich Beck respecto al riesgo y la sociedad del riesgo, en la que, cuando se habla de riesgo, se apunta necesariamente a la amenaza de futuras catástrofes que deben anticiparse y evitar en el presente, lo cual conlleva a acciones extraordinarias o, como el autor las denomina, a acciones de excepción.²⁶¹ Aquí la catástrofe sería el fracaso del proyecto europeo, en donde para ser evitado se implementa un estado de excepción. Bajo el estado de excepción o de peligro para la existencia del Estado, es legítimo suspender el orden reinante para defender el bien general.²⁶² Por lo que se puede concluir que el riesgo puede provocar grandes desplazamientos tectónicos en el paisaje del poder.

La crisis financiera de Europa y sus diferentes alcances hizo que se desarrollaran tres diferentes fracturas en diversos niveles dentro de las relaciones de poder, las cuales son las siguientes: 1) Escisión entre países del euro y países de la Unión Europea, 2) escisión entre países acreedores y países deudores, y 3) la fractura que entraña la Europa de dos velocidades.

²⁶⁰ *Ibid.*, p.26.

²⁶¹ *Ibid.*, pp. 41-42.

²⁶² *Ibid.*, p. 42.

La primera fractura interna se encuentra entre los países del euro y los países de la Unión Europea, la cual nace con las negociaciones que darán para combatir la crisis por los países de la zona euro. Para esto, es importante recordar que en octubre de 2011 se reunieron en Bruselas los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea para deliberar sobre el futuro del euro. Llegado el momento, tras los debates que desde la tarde ya se celebraban sobre la agenda de la reunión, al presidente del Consejo Van Rempuy no le quedó más remedio que romper un tabú y poco antes de las ocho de la noche pidió amablemente a los jefes de gobierno de los diez países que no están en la zona euro, entre ellos el primer ministro de Gran Bretaña David Cameron y el primer ministro de Polonia Donald Tusk, que abandonaran la sala. A continuación, los jefes de Estado y de gobierno de la Eurozona pudieron comenzar con la parte más importante de la sesión sobre cómo salvar al euro.

Gran Bretaña, la antigua potencia mundial, es la que más dolorosamente percibió la mencionada escisión entre los países del euro y los países sólo de la Unión Europea. Esto explica en poco la postura de David Cameron, en diciembre de 2011, en donde vetó el pacto fiscal para incrementar la disciplina presupuestaria. Desde el punto de vista de las relaciones estratégicas, esta brecha interna tiene importantes consecuencias, ya que los euroescépticos y los antieuropeístas se quedan aislados de cierta forma.

De igual forma, la segunda escisión se da entre los países acreedores y los países deudores, donde a los segundos se les reduce su margen de acción, obligándolos así a aceptar las condiciones rígidas de los paquetes de rescate y políticas fiscales.

Esta escisión refleja lo que el autor Roberto Peña define como el surgimiento de un escenario de grupos, en donde se presentan relaciones de subordinación entre “los países periféricos o del Sur respecto de los países centrales o del

Norte”.²⁶³ Dichos subgrupos denotan la referencia a una estructura económica jerarquizada en la Unión Europea.

Por último, la tercera fractura es la que entraña la Europa de dos velocidades. Es importante mencionar que esta idea de la Europa de dos velocidades se discute desde 1980, en la cual se afirma la idea de que debería de ser posible la formación de grupo de países miembros que se integrarían políticamente más de prisa en algunos ámbitos. De igual forma, en el año 2000, en un discurso ampliamente comentado sobre principios de la política europea, Joschka Fischer, por aquel entonces ministro alemán de Exteriores, reflexionaba sobre un “centro de gravedad” que, como vanguardia, podría desempeñar el papel de *locomotora de la integración política*.

En esta misma línea el autor Roberto Peña Guerrero menciona lo siguiente:

“La crisis ha expuesto, de manera cruda, la real estructura jerárquica de poder que prevalece en la UE, la cual ha dejado sentir todo su peso en el proceso de gestión de la crisis de la euro zona, donde Alemania ha asumido un férreo control, por el simple hecho de que es la economía dominante de la UE.”²⁶⁴

No obstante, es necesario mencionar que esas ideas siempre han sido muy discutidas, porque no están en concordancia con el concepto que la Unión Europea tiene de sí misma y porque contradice el principio, largo tiempo tenido por sagrado, de la unanimidad. Por el contrario, la Europa de dos velocidades se ha convertido en un argumento de facto, debido a que los Estados del euro directamente amenazados por la crisis han adelantado al resto de los países de

²⁶³ Roberto Peña Guerrero, “La encrucijada del modelo social de la Unión Europea frente a la crisis económica”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 114, septiembre-diciembre de 2012, p. 56. Texto completo disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48990>
[Revisado el 22 de febrero 2017]

²⁶⁴ Roberto Peña Guerrero, *op. cit.* p.54.

la Unión Europea y desempeñan, para bien o para mal, una función pionera en la construcción de Europa.

Por último, se puede concluir que Alemania aprovecha esta nueva reestructuración del poder a nivel Europa para defender sus intereses de mejor manera, lo que le permite tener un margen de acción mayor en comparación de otros contextos o situaciones históricas.

4.5.2 ¿Una Europa alemana?

Como se mencionó anteriormente, esta nueva coyuntura internacional y esta nueva reestructuración del poder permite a Alemania tener un mejor margen de acción para implementar de mejor forma su perspectiva para salir de la crisis. Además, no hay que olvidar que Alemania es el mayor acreedor financiero para los fondos de rescate.

Así mismo, el alemán Ulrich Beck afirma que es necesario tomar en cuenta ciertos elementos característicos de la forma en que la canciller Angela Merkel lleva a cabo las negociaciones respecto al Euro. Es por esto que el autor desarrolló el concepto de *Merkiavelo*, para referirse a los aciertos políticos de la figura de la canciller alemana por los que algunos diarios la han nombrado como la “canciller de hierro”.

El modelo denominado como *Merkiavelo* se refiere a la afinidad política entre Merkel y Maquiavelo, en la cual resulta interesante mencionar cuatro aspectos importantes que el autor del libro *Una Europa alemana* considera significativos para entender la nueva posición de liderazgo de Alemania en Europa a través de la conducta política de la figura de Angela Merkel:

- 1) *Alemania es el país más rico y económicamente más poderoso de la Unión Europea.* A consecuencia de la crisis financiera, todos los países

endeudados dependen, en menor o en mayor grado, de la disposición de los alemanes a valer los créditos necesarios, pero todo esto es una trivialidad desde el punto de vista de la teoría del poder y no sirve para definir el “maquiavelismo merkeliano”, el cual consiste en que Merkel no toma partido en el acalorado conflicto que enfrenta a los arquitectos de Europa y a los ortodoxos del Estado-nación; mejor dicho, abre la puerta a estas dos alternativas opuestas. Ni se solidariza con los eurpeístas (tanto en el interior como en el exterior) que piden a Alemania que dé por fin su aprobación vinculante, ni apoya a la fracción de los euroescépticos que negarían cualquier tipo de ayuda. Merkel condiciona a Alemania a brindar crédito según la disposición de los países endeudados a cumplir con las condiciones de la política de estabilidad alemana, por lo que se concluye que la posición alemana respecto a las ayudas no es ni un claro “sí” ni un claro “no”, sino un *jein* (sí pero no) que pone en marcha el juego de poder. Como ejemplo, podemos recordar que, al principio de la deuda griega, Alemania no quería colocarlo dentro de su agenda política europea, puesto que estaban en juego las elecciones; sin embargo, al final terminó por tomar una postura y comenzar las negociaciones del primer paquete de rescate.

- 2) *La estrategia política de la canciller, basada en la falta de iniciativa, en el no hacer, en titubear.* Se refiere al arte de titubear con cálculo, es decir, en esa mezcla de indiferencia, rechazo y compromiso hacia Europa se halla el origen de la posición de liderazgo de Alemania: titubear como estrategia política. Angela Merkel ha perfeccionado en el transcurso del tiempo esta forma de mando involuntario que se legitima proclamando las directrices hacia el ahorro y la austeridad. La estrategia del rehusar, del no hacer, no invertir, no proporcionar crédito y financiación, es decir, este “no” multiusos es la principal palanca política. Es por esta razón que muchos diarios

Europeos llegaron a llamar a la canciller como la *Frau Nein* (la dama del “no”).²⁶⁵

- 3) *Compatibilizar la competitividad electoral nacional con el papel de arquitecto europeo.* Significa también que todas las medidas para salvar al euro y a la Unión Europea han de aprobar primero el examen de la política interior. En el ámbito de la política interior, la canciller apacigua a los alemanes que temen por sus pensiones, sus casas, sus inversiones. Por otro lado, asume la responsabilidad europea manteniendo unidos a los países del euro con una política del mal menor.
- 4) *Implantación de la perspectiva alemana para asumir la crisis,* es decir, se prioriza el ahorro al servicio de la estabilidad. Hay que considerar que, cuando se otorgan los créditos y los paquetes de rescate, se pone como regla la realización del pago de las deudas, muchas de las cuales se relacionan con el pago por concepto de importaciones alemanas hacia los países deudores.²⁶⁶

Tras el análisis de los puntos expuestos anteriormente, se puede concluir que, a consecuencia de la crisis del euro, el juego de suma positiva de la cooperación se ha convertido en un juego de suma cero y algunos de sus participantes tienen que ceder poder ante ciertas situaciones. Esto demuestra que la cooperación puede adoptar dos formas distintas: puede basarse en el reconocimiento mutuo o en la dependencia jerárquica.

No obstante, la fuerza unida de la Unión Europea consigue solucionar muchos problemas nacionales mejor que como los Estados podrían hacerlo por separado. Este es el juego de suma positiva de la europeización, misma en la que resulta necesario que Alemania oriente sus intereses nacionales bajo este esquema de cooperación, para así ganar una mejor posición dentro del tablero internacional y defender mejor sus intereses bajo el interés común europeo.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 68.

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 70-71.

CONCLUSIONES

Para tener un mejor entendimiento de la política exterior alemana es necesario el análisis del desarrollo político, económico y social del país tras la segunda guerra mundial, ya que en éste periodo se definieron varios elementos y directrices de su política exterior por lo que el año de 1948 es definido como el año cero para la historia alemana, marcando el inicio de una nueva era y reconstrucción política, social y económica. Durante este periodo de casi medio siglo (1948-1989) se forjaron los pilares fundamentales de la política exterior alemana, los cuales siguen vigentes y son integrados por: 1) el multilateralismo hacia occidente y su vinculación con la OTAN, 2) el proceso de integración europea, 3) el apego a los valores e instituciones democráticas, y 4) la *Ostpolitik*, iniciada por el canciller Willy Brandt (1969-1974).²⁶⁷

²⁶⁷ Martha Lucia Quiroga Riviere, "Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su Política Exterior desde 1990", Colombia, Universidad Externado de Colombia/Facultad de Finanzas/Gobierno y Relaciones Internacionales, 2011, p. 154. Texto completo disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095237

A continuación se destacan los elementos importantes en el área económica, social y política de cada uno de los mencionados pilares:

1) *El multilateralismo hacia occidente y su vinculación con la OTAN:* con el mandato del canciller Adenauer (1949-1963) se demuestra un interés y compromiso con los países de Europa occidental y EEUU, así como su vinculación con la OTAN.

2) *El proceso de integración europea:* el compromiso alemán en la integración europea, se ve reflejado desde un principio con la firma de los tratados como la CECA, la CED, el Tratado de Roma y el Euratom, los cuales constituirían los cimientos de la Unión Europea. Así mismo, la relación franco-alemana es un referente de impulso, desarrollo y profundización del proceso de integración.

3) *El apego a los valores e instituciones democráticas:* reflejado desde la elaboración de su Ley Fundamental, dichos valores e instituciones democráticas serían la forma de insertarse nuevamente al mundo por medio de la promoción de una economía social de mercado a nivel interno y la promoción de los valores de un mercado neoliberal internacional, aquí la inserción alemana en la economía internacional se construye desde la base a nivel nacional de la economía social de mercado, la llamada *soziale Marktwirtschaft*.

4) *La Ostpolitik:* iniciada por el canciller Willy Brandt (1969-1974), es un reflejo del interés alemán en promover una política exterior democrática y multilateral más enfocada a una posible reunificación y una apertura a las relaciones con Oriente, con la Unión Soviética y con la República Democrática Alemana.

Por otro lado, es necesario ubicar los principales logros de sus cancilleres durante este periodo de transición, debido a que cada uno aportó diferentes elementos de análisis esenciales para la comprensión de la política exterior del periodo de estudio:

- *Konrad Adenauer (1949-1963)*. El canciller Adenauer incidió en el curso de que tomaría la política exterior de acuerdo a su ideal de integración europea, es por esto que éste es considerado como uno de los padres fundadores de la integración europea al igual que Jean Monet, ministro francés durante el mismo periodo, durante el cual se firmaron los tratados fundadores de la integración europea.
- *Ludwig Erhard (1963-1966) y Kurt Georg Kiesinger (1966-1969)*. Pese a ciertas inconsistencias al exterior ambos cancilleres mantuvieron un equilibrio interno y lograron éxitos especialmente a nivel económico, como el denominado “milagro alemán”.
- *Willy Brandt (1969-1974)*. Este canciller promovió una política exterior más dirigida a una posible unificación y logró con éxito un acercamiento con la Unión Soviética y la República Democrática Alemana.
- *Helmut Schmidt (1974-1982)*. De igual forma que su antecesor impulsó un acercamiento entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana.
- *Helmut Kohl (1982-1998)*. Es considerado como una de la figuras importantes dentro de la reunificación alemana, así como el proceso de integración europea. El mandatario se encargó de encaminar medidas políticas y económicas para la reincorporación de la República Democrática Alemana en las dinámicas económicas, políticas y sociales de la República Federal Alemana, así como el proceso de integración del territorio de la RDA en una Alemania unida y la comunidad europea.
- *Gerard Schröder (1998-2005)*. Este canciller se concentró en el reordenamiento interno de Alemania, sin dejar de lado el proceso de

integración europea. Durante este periodo no sólo se trajo una nueva coalición política, sino también un cambio generacional, ya que por primera vez se contaba con un canciller y un gabinete de hombres y mujeres que no recordaban el régimen nazi. A pesar de que Schröder es considerado por algunos analistas políticos como un actor pasivo, comenzó a trazar importantes relaciones con Rusia y su presidente Vladimir Putin. Un aspecto a destacar durante su gobierno fue la participación de Alemania en la guerra de Afganistán en el marco de Naciones Unidas, lo cual provocó un rechazo interno por parte de la población alemana, pues ponía los principios de la política exterior alemana en duda. Es por esto, que en la tercera Guerra de Irak tuvo que rechazar su participación, lo que significó un enfriamiento de las relaciones entre Alemania y EEUU y la política exterior del presidente George W. Bush.

Por otro lado, el primer periodo de gobierno de Angela Merkel, liderado por la gran coalición del partido CDU/CSU y el SPD de 2005 a 2009, tuvo ciertos elementos que afirman que se mantuvo continuidad con el periodo predecesor, tales como: la integración occidental, el fomento de la integración europea, la relación transatlántica, el multilateralismo, la relación especial con Israel y la defensa de los valores occidentales.

La gran coalición apoyó la imagen de Alemania como un elemento activo formador de la política internacional bajo el rótulo “Alemania, socio más consciente de su responsabilidad en Europa y el mundo”, sin obviar el reconocimiento expreso de su orientación pacífica.²⁶⁸

En el Convenio de Coalición (*Koalitionsvertrag*), firmado por los partidos CDU y SPD el 11 de noviembre de 2005 en materia de política exterior, se dan a conocer

²⁶⁸ s/A, Convenio de Coalición CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, IX, p. 146. Texto completo disponible en: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

los principales objetivos y estrategias a implementar en el periodo de gobierno, en donde se pueden resaltar los siguientes:

- Apoyo a la ampliación de la Unión Europea y al proyecto de constitución europea.
- Desarrollo de una política exterior energética basándose en el principio de seguridad de suministro
- Fortalecimiento del multilateralismo
- El mejoramiento de la relación transatlántica
- Desarrollo de un concepto amplio de seguridad

Dichos objetivos sirvieron como guía para el desarrollo de la política exterior alemana durante el primer mandato de Angela Merkel, sin embargo, la coyuntura internacional, los factores económicos, políticos y sociales a nivel interno y externo, y la llegada de la crisis financiera internacional, hacen que la gran coalición se enfrentó a ciertos desafíos para poder alcanzar dichos objetivos. Por lo que resulta conveniente ponderar el desarrollo de la política exterior, sus acciones, sus instrumentos y recursos durante este periodo para tener un análisis concreto de sus resultados y evoluciones.

Asimismo, el desarrollo de la integración europea fue esencial para Alemania debido a que representó el escenario idóneo para la realización de sus objetivos. Esto se puede apreciar en diversas acciones y hechos, tales como la anexión de la RDA a la Unión Europea y sus diversos programas de apoyo económico para esta fase de transición, el apoyo de Alemania en el proceso de Ampliación de la Unión Europea, la presidencia alemana en la Unión Europea, el apoyo al proyecto del Tratado de la Constitución de la Unión Europea, la importancia del eje franco-germano como motor impulsor de la integración europea, el Tratado de Lisboa y el efecto paradójico de la crisis financiera internacional ante el equilibrio de poder en Europa.

Alemania tuvo una injerencia destacable en la promoción de mecanismos de la ampliación de la Unión Europea, así como los programas de ayuda de la Unión Europea en el marco de la preadhesión para los países candidatos (Programa Phare, Programa Sapard, programa Ispa y Ipa), donde los países de Europa Central y Oriental (PECOs) que tenían importantes relaciones comerciales con Alemania, se vieron beneficiados por dichos programas. Por lo que se afirma que gracias a la reunificación alemana, fue necesario impulsar las relaciones económicas, políticas y culturales que tenía la ex-República Alemana Democrática con los PECO a los parámetros institucionales de la *Westpolitik* (política hacia occidente).

De igual forma, existían intereses alemanes muy concretos a defender a través de la política de la ampliación, dentro de los cuales se encuentran:

- Mejorar las exportaciones hacia los PECO y el margen de acción para futuras negociaciones y mecanismos que faciliten el intercambio comercial. Alemania es el país con más volumen de intercambio comercial con los PECO, cerca del 50% del total de las transacciones europeas con estos países se concentra y canaliza en Alemania.
- Mejorar el margen de acción en cuestiones de seguridad energética con Rusia y seguridad a nivel Europa.
- Dotar a la Unión Europea de mayor dinamismo y peso político a nivel internacional.

Por otro lado, es importante ponderar el periodo en el que Alemania asume la presidencia de la Unión Europea (primer semestre de 2007), el cual se enfrentó a varios desafíos y retos tanto a nivel interno como a nivel europeo, entre estos, el fracaso de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos para aprobar el Tratado de la Constitución de la Unión Europea. Gracias a esto la política

europea de Alemania se dirigió a fortalecer el papel de la UE como actor global con mayor influencia política y margen de acción dentro de la arena internacional.

Dentro de los logros alcanzados en la presidencia alemana se pueden resumir los siguientes puntos:

- La reactivación del proyecto de Constitución Europea a través de la creación de una hoja de ruta sobre un nuevo tratado de la UE.
- La prosecución de los fines propuestos por la Estrategia de Lisboa de 2000.
- El reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como el papel de la UE en materia de seguridad como un actor global (Global Security Actor).
- El desarrollo de un Plan Europeo de Acción Energético.
- Celebración de la “Declaración de Berlín” con ocasión del 50 aniversario de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 2007, la cual ayudó al reforzamiento de la confianza ciudadana en el proyecto europeo.

De igual forma, resulta necesario reconocer la relevancia de la relación franco-germana en el proceso de integración europea, pues son dos países con gran margen de acción cuando coordinan sus intereses a través de su política exterior. Durante este periodo, este eje dinámico y primordial para la toma de decisiones a nivel europeo coordinó sus posturas para hacer frente a los retos y coyunturas internacionales a través de las siguientes acciones:

- Asumieron en conjunto medidas para combatir los principales retos tras la Ampliación de la Unión Europea
- Firma del Tratado de Lisboa a finales de 2007
- Proceso de Barcelona, creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM)
- Toma de una postura a nivel Europa frente al conflicto en Georgia (agosto 2008)
- Toma de medidas y posturas frente a la crisis financiera internacional (finales de 2008)
- Ratificación del Tratado de Lisboa por todos los miembros de la UE (1 de diciembre de 2009)

En lo que se refiriere en materia de medio ambiente y energía el gabinete de Merkel durante este primer periodo se implementaron propuestas destacables para reducir los efectos del cambio climático en diferentes niveles de cooperación:

- 1) A nivel de la Unión Europea, logró que se acuerde la reducción de gases de invernadero a un mínimo de 20% en 2020 bajo el nivel de 1990.
- 2) A nivel del G-8, se consiguió la formulación de una Declaración Conjunta (sin EEUU y Rusia) que prevé la reducción de la emisión global de CO₂ a un 50% en el 2050 en el marco de la ONU, teniendo como base las metas de la UE, Japón y Canadá.
- 3) A nivel de la ONU, el gobierno alemán, en el marco de la Conferencia sobre Cambio Climático en Bali (diciembre 2007), llevó a cabo propuestas basadas en los acuerdos de la UE y del G-8, en donde buscó acuerdos concretos como la reducción de gases de efecto invernadero de 25% a 40% hasta el año 2020.

Es destacable el énfasis de cómo Alemania vincula el medio ambiente con la promoción de energías renovables y eficiencia energética, donde se dieron dos iniciativas importantes: La decisión de *Meseberg* y La adopción del *Beust-Papiers* (Documento de *Beust*).

La decisión de *Meseberg* hace referencia al Programa Integrado de Energía y Clima, donde se hace un llamado a un mayor desarrollo de las energías renovables, el aumento significativo de la eficiencia energética y la modernización de las plantas energéticas. Bajo esta iniciativa los objetivos para la protección climática fueron más ambiciosos que los planteados en el marco de la UE, los objetivos 20-20-20.

Los documentos de *Beust* son referencia hacia una nueva política ambiental liderada por el CDU, en la cual se destacan los principios y potencialidades de una política medioambiental, así como expandir el rol de Alemania como líder global en

tecnología medioambientales, ya que es un claro antecedente de la transición energética alemana (*Energiewende*).

En materia de seguridad, el gabinete Merkle/Steinmeier se ocupó de reforzar e implementar, a nivel interno, y desarrollar, a nivel de la Unión Europea, la política de seguridad ampliada, el cual hace mención a un concepto integrativo de seguridad para connotar el elemento multidimensional. De acuerdo a esto, las fuerzas armadas federales no sólo son consideradas como un instrumento de seguridad nacional sino, sobre todo, de seguridad internacional que repercute a la vez en la seguridad nacional, lo que significó su transformación, sobre todo en la extensión de su área geográfica de acción.

Esta política de seguridad ampliada, iniciada en la década de los noventa y reforzada por el gobierno de Merkel, significó el abandono completo e irreversible de la política exterior alemana de reserva del poder político y abstinencia del poder militar seguida desde 1949. Esta política implicó la militarización de su política exterior y el surgimiento de una nueva doctrina militar que sirvió de base a mayores intervenciones económicas, políticas y militares en otros Estados a nivel global.

Por otro lado, la política europea de Alemania en materia de seguridad se enfocó en reforzar el rol de la UE como un actor global (Global Security Actor) para así contar con un mayor margen de acción en la arena internacional a través del reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Por lo que respecta a la crisis financiera internacional, se aprecia que ésta tuvo fuertes consecuencias en el desarrollo de la política exterior alemana de la gran coalición y para los periodos sucesivos, pues marcó un parteaguas en el análisis del desarrollo de la política de integración y la política europea alemana. Los primeros efectos de la crisis internacional (2008) en Alemania fueron la

contracción del crecimiento del PIB de 2008 a 2009 y la caída del comercio mundial en un 12% en 2009, debido a esto se vieron afectadas las exportaciones alemanas, sector importante para su economía pues aporta más del 40% al PIB.

Debido a esto el gobierno alemán implementó las siguientes medidas y programas para hacer frente a la situación:

- Reducción de la jornada laboral
- Otorgamiento de créditos en áreas importantes para la industria (créditos a empresas sostenibles, iniciativas verdes y otras medidas)
- Impulso a las PYMES

De igual forma la Unión Europea implementó acciones para contrarrestar los efectos de la crisis financiera mundial, entre éstas se encuentran:

- La política fiscal
- Facilitación masiva a los bancos a través de garantías, recapitalizaciones y la limpieza de activos tóxicos
- Plan Europeo de Recuperación Económica 2008
- Documento EU2008

A diferencia del primer periodo de la canciller Angela Merkel (2005-2009), el segundo periodo (2009-2013) con la entonces coalición centro-derecha (CDU-FDP) se caracterizó por una coyuntura dominada por la crisis económica y crisis del Euro, por lo que uno de los temas claves ante las elecciones del *Bundestag* (2009) fueron las medidas y acciones para una mejor gestión de la crisis. Se podría decir que esta nueva coalición, a diferencia de la coalición previa, no tenía posturas políticas tan distanciadas, lo que facilitaría la coordinación de intereses a la hora de tomar decisiones en materia de política exterior. De igual forma, es relevante mencionar que el vicecanciller, Guido Westerwelle (FDP), fue elegido Ministro de Exteriores, lo que facilitó la toma de decisiones en política exterior.

Este nuevo gabinete desarrolló una política exterior basada en la continuidad con los valores y directrices de la Gran Coalición. Aquí el nuevo lema político fue: *El futuro, la seguridad y la prosperidad de Alemania está ligado con su política hacia Europa y el mundo*. Aquí se le dará mayor peso a la seguridad para poder poner las bases a nivel europeo de toda una doctrina militar *vinculado* directamente con la prosperidad de Alemania.

A continuación se mencionan de forma concisa los objetivos y estrategias de este gobierno conforme a su Acuerdo de Coalición firmado en 2009:

- Desarrollo de una economía sostenible, para enfrentar los retos en materia económica a nivel interno y a nivel Europa
- Superación de la crisis económica y recuperación del crecimiento
- Reducción de impuestos para los ingresos medios y bajos (Reforma del Impuesto de Sociedades y del Impuesto de Sucesiones)
- Consolidación de presupuesto como superación de la crisis con el fin de fortalecer la confianza de los inversionistas y consumidores
- Elaboración de un acuerdo previsible de energía para prolonga la vida de 17 reactores nucleares que abastecen el 25% de la demanda de energía de Alemania
- Establecimiento de un acuerdo de protección climática y desarrollo de las energías renovables
- Apoyo a la independencia del Banco Central Europeo para una mejor gestión y combate a la crisis financiera
- Continuidad y desarrollo de las relaciones franco-alemanas
- Defensa del principio de subsidiaridad y proporcionalidad, fundamentos básicos dentro del marco de la Unión Europea
- Construcción de una Europa social basada en la economía de mercado, resultado de la política social implementada a nivel nacional
- Fomento y defensa del idioma alemán dentro de las instituciones europeas

- Establecimiento de una oficina de un Alto Representante para la UE de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Defensa, así como un Servicio Europeo de Acción Exterior
- Desarrollar la responsabilidad internacional de Alemania, con un mayor compromiso militar en el marco de la UE, la OTAN y la ONU

Tras el esbozo de las estrategias planteadas, resulta conveniente ponderar el desarrollo de la política exterior de 2009 a 2013, así como las acciones, los instrumentos y recursos de esta coalición de centro-derecha para tener un análisis concreto de sus resultados y evoluciones. A continuación se expone a modo de conclusión la evaluación de los resultados y acciones durante este segundo periodo de Merkel.

Es en este segundo periodo de gobierno en donde el Gobierno Alemán alcanza un mayor liderazgo a nivel Unión Europea, lo cual le permitió tener un mayor margen de acción para el desarrollo de su política exterior. Dicho liderazgo no sólo se limitó al área económica sino que abarcó diversos temas, lo que significó una mayor diversificación y flexibilidad de su margen de acción, permitiéndole contar con un liderazgo en materia política, energética, de seguridad y económica.

Por un lado, el gobierno alemán continuó y reforzó la estrategia energética del gobierno anterior, llevando a cabo su llamado *Energiewende*, el cual implica una transición energética con objetivos bastante ambiciosos: reducir gases de efecto invernadero, fomentar las energías renovables y la eficiencia energética para posicionar a Alemania como nación líder en innovación en este sector.

La catástrofe de Fukushima (marzo de 2011) produjo una reacción y debate interno en Alemania respecto al uso de la energía nuclear, lo que trajo como consecuencia que el 15 de marzo de 2011, la canciller Angela Merkel anunciara la denominada moratoria nuclear, con la cual paulatinamente comenzaron a ser cerrados reactores nucleares de generación de electricidad para ser sustituidos

por fuentes de energías renovables. De igual forma, el gobierno creó numerosos programas de apoyo para fomentar el uso de las energías renovables, tanto para aumentar la eficiencia energética como para reforzar la investigación, entre estos se encuentran: fondos de energía y clima, programas para crear incentivos de mercado, programas del banco alemán KfW (Banco de Fomento Federal y Estatal de Desarrollo).

Tras haber desarrollado una base nacional para el desarrollo de la transición energética, la coalición CDU-FDP llevó a cabo su estrategia exterior de diversificación energética hacia Europa, como resultado el interés alemán se tradujo en implementar su estrategia *Energiewende* a nivel Europa, lo cual le dio ventajas comparativas frente a otros Estados miembros, pues, de acuerdo al Programa Medioambiental de Naciones Unidas y el Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), Alemania se encuentra dentro de los seis países que lideran el desarrollo de patentes en tecnologías renovables en el mundo de acuerdo a datos del 2012.

En materia de seguridad la política exterior alemana continúa con los parámetros y medidas del periodo anterior, teniendo que asumir un mayor liderazgo y compromiso con su responsabilidad con Europa y enfrentarse a desafíos globales como el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Dentro de los logros en materia de seguridad respecto a la política europea se encuentra el fortalecimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa con la entrada de nuevos cambios, como la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior y Defensa, el cual fortaleció la capacidad de actuación europea, y a su vez, profundizó la cooperación y homogeneización de Europa al exterior.

A modo de conclusión, se podría afirmar que la coyuntura internacional y las dificultades que trajo consigo la crisis del euro abrieron un nuevo panorama para el desarrollo de la política exterior alemana, el cual no sólo implicó grandes desafíos a nivel interno, sino una oportunidad para posicionar los intereses alemanes de una mejor forma, de acuerdo a las condiciones del nuevo reacomodo del poder político económico en Europa.

El nuevo liderazgo alemán se entiende a partir de la crisis financiera y sus diferentes alcances, ya que ésta abre paso a una transformación profunda de las coordenadas y estructuras de poder en Europa, en donde se pueden distinguir tres fracturas principales:

- 1) Escisión entre países del euro y países de la Unión Europea, la cual nace a partir de las negociaciones para combatir la crisis de los países de la zona euro.
- 2) Escisión entre países acreedores y países deudores, teniendo como consecuencia la reducción del margen de acción de los países deudores, viéndose obligados a aceptar las condiciones rígidas de los paquetes de rescate y políticas fiscales.
- 3) La fractura que entraña la Europa de dos velocidades, afirma la idea de la formación de un grupo de países miembros que se integrarían políticamente más rápido en ciertos ámbitos, creando un centro de gravedad que podría desempeñar el papel de una locomotora de la integración política y económica.²⁶⁹

De acuerdo a lo anterior, esta nueva coyuntura internacional y nueva reestructuración del poder permite a Alemania tener un mejor margen de acción para implementar su perspectiva para salir de la crisis, sin dejar de lado, la localización geoestratégica central de Alemania en Europa y su peso económico, político y demográfico.

²⁶⁹ Ulrich Beck, *Una Europa Alemana*, España, Paidós, (noviembre) 2012, p.122.

Así mismo, para entender mejor la nueva posición de liderazgo de Alemania es necesario considerar las estrategias políticas llevadas a cabo por Angela Merkel, la cual, se convirtió en una figura central en la toma de decisiones a nivel Europa y un símbolo de poder y unidad dentro de Alemania. Entre las acciones y estrategias implementadas por Merkel se encuentran: 1) la estrategia política basada en la falta de iniciativa, en el *no hacer*, en titubear; 2) compatibilizar la competitividad electoral nacional con el papel de arquitecto europeo; 3) conciliación de las medidas de política exterior con la política al interior; 4) implantación de la perspectiva alemana para asumir la crisis, es decir, priorizar el ahorro al servicio de la estabilidad.

Con el fin de mostrar un balance final comparativo de los dos periodos de gobierno (2005-2013) se elaboró el siguiente cuadro:

Tabla XII: Cuadro comparativo de los dos periodos gobiernos de Angela Merkel (2005-2009) y (2009-2013)

	Primer periodo de gobierno 2005-2009	Segundo periodo de gobierno 2009-2013
Actores	<ul style="list-style-type: none"> • La canciller, Angela Merkel • La cancillería • El Jefe de la Cancillería, Thomas de Maizière (2005-2009) • El Ministerio de Asuntos Exteriores • Ministro de Asuntos Exteriores, Frank-Walter Steinmeier (2005-2009) • El gabinete federal • El presidente federal, Horst Köhler (2004-2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • La canciller, Angela Merkel • La cancillería • El Jefe de la Cancillería, Ronald Pofalla (2009-2013) • El Ministerio de Asuntos Exteriores • Ministro de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle (2005-2009) • El gabinete federal • El presidente federal, Jens Böhrnsen (interino, 2010), Christian Wulff (2010-2012), Horst Seehofer (interino, 2012), y Joachim Gauck

	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios especializados • El Bundestag • Bundesrat • Los partidos políticos • Gran coalición, integrada por los partidos CDU/CSU y el SPD 	<p>(2012-actualidad)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerios especializados • El Bundestag • Bundesrat • Los partidos políticos • La coalición, integrada por los partidos centro-derecha (CDU-FDP)
Objetivos de la política exterior alemana	<p>Políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la ampliación de la Unión Europea y al proyecto de constitución europea. • Fortalecimiento del multilateralismo • El mejoramiento de la relación transatlántica • Dotar a la Unión Europea de mayor dinamismo y peso político a nivel internacional. • Hacer frente a los retos que impone la reciente ampliación a 27 miembros y establecer mejores políticas de vecindad • Firma del Tratado de Lisboa a finales de 2007 • Aumentar la estabilidad interna de la Unión y las dificultades experimentadas en las relaciones exteriores de la UE • Elaboración de medidas de fomento de la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo 	<p>Políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El segundo pilar de política exterior seguirá siendo la relación con los EEUU. Se tiene planeado mantener buenas relaciones para tener un mejor margen de acción, de manera que pueda obtenerse el apoyo americano ante el interés de Alemania de tener un lugar ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. • Tener un papel más activo en los organismos y alianzas internacionales. • Consolidación de la <i>ampliación de la UE, con un mayor acercamiento a los países del Este.</i> • <i>Continuidad y desarrollo de las relaciones franco-alemanas</i> que buscan fomentar la cooperación para la consolidación de un interés mutuo para Europa. • <i>Fomentar la confianza de los ciudadanos en la UE</i>, sobre todo a través de la transparencia política y un trato más cercano. • <i>Defensa del principio de subsidiariedad y proporcionalidad</i>, fundamentos básicos dentro del marco de la Unión Europea. • <i>Fomento y defensa del Idioma Alemán</i> como lengua de trabajo dentro de las instituciones europeas.
	<p>Económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La prosecución de los fines propuestos por la Estrategia de Lisboa de 2000. 	<p>Económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mayor libertad de mercado y competitividad, con un rechazo hacia el proteccionismo.</i> • <i>Se apoyará la mayor independencia del Banco Central Europeo para una mejor gestión y combate a la crisis financiera.</i> • Apoyo al desarrollo de una <i>mayor regulación bancaria de seguridad y defensa</i> (además de la regulación energética) <i>en la Unión Europea.</i> • <i>Construcción de una Europa social basada en la economía de mercado</i>, resultado de la política social implementada a nivel nacional. • <i>Mejores negociaciones respecto al presupuesto de la UE para el año 2010</i>, el cual debe de concentrarse en áreas

		estratégicas de cooperación e interés común.
	<p>Energía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una política exterior energética basándose en el principio de seguridad de suministro • Mejorar el margen de acción en cuestiones de seguridad energética con Rusia y seguridad a nivel Europa. • Desarrollo de una política fundada en la mixtura energética balanceada haciendo una fuerte promoción de la eficiencia energética y energías renovables • Alcanzar acuerdos en la política europea medioambiental y de seguridad energética con límites a las emisiones de dióxido de carbono y llevar a cabo un Plan Europeo de Acción Energético 	<p>Energía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento de acuerdo de protección climática y desarrollo de las energías renovables.
	<p>Seguridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un concepto amplio de seguridad 	<p>Seguridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de una <i>oficina de un Alto Representante para la UE de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Defensa, así como un Servicio Europeo de Acción Exterior.</i> • <i>Desarrollar la responsabilidad internacional de Alemania, con un mayor compromiso militar bajo el marco de la UE, la OTAN y la ONU</i>
Factores internos	<ul style="list-style-type: none"> • Es destacable el énfasis de cómo Alemania vincula el medio ambiente con la promoción de energías renovables y eficiencia energética, donde se dieron dos iniciativas importantes: La decisión de Meseberg y La adopción del Beust-Papiers (Documento de Beust). • Implementación y fortalecimiento de una política de seguridad ampliada, el cual hace mención a un concepto integrativo de seguridad para connotar el elemento multidimensional. • Se toman las primeras medidas internas para hacer frente a la crisis financiera, entre ellas, la reducción de la jornada laboral y el otorgamiento de créditos en áreas importantes para la industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Debate interno sobre el uso de la energía nuclear (2011) • Moratoria nuclear anunciada por Angela Merkel (2011), la cual dará paso al uso de energías renovables • Implementación del Energiewende • La coalición con CDU-FDP cuenta con una visión mas integradora y objetivos en común, lo cual facilitó las negociaciones en comparación con la periodo 2005-2009.
factores externos	<ul style="list-style-type: none"> • Fracaso de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos para aprobar la constitución de la Unión Europea (2004) • Guerra de Osetia del Sur (2008) • Comienzo de la crisis internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis financiera internacional y crisis del Euro • Catástrofe nuclear de Fukushima (marzo de 2011) • Nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como el Servicio Europeo de

	<p>(2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> Se toman las primeras medidas a nivel UE para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional, tales como la política fiscal, la facilitación masiva a los bancos a través de garantías, recapitalizaciones y la limpieza de activos tóxicos, el Plan Europeo de Recuperación Económica 2008 y el Documento EU2008 	<p>Acción Exterior y Defensa, el cual fortaleció la capacidad de actuación europea, y a su vez, profundizó la cooperación y homogeneización de Europa al exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> Crisis del gas entre Rusia y Ucrania (2009)
Estrategias	<p>Lema: “Alemania, socio más consciente de su responsabilidad en Europa y el mundo”</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de una “diplomacia de valores” o “política exterior orientada en valores La reactivación del proyecto de Constitución Europea a través de la creación de una hoja de ruta sobre un nuevo tratado de la UE. El reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como el papel de la UE en materia de seguridad como un actor global (Global Security Actor). El desarrollo de un Plan Europeo de Acción Energético. Fortalecimiento del eje franco-germano para la toma de decisiones a nivel UE 	<p>Lema: “El futuro, la seguridad y la prosperidad de Alemania está ligado con su política hacia Europa y el mundo.”</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Continuidad con los valores y directrices del gobierno predecesor</i>, en la que se hace énfasis respecto a una política orientada a los valores tradicionales occidentales. Consolidación de presupuesto como superación de la crisis con el fin de fortalecer la confianza de los inversionistas y consumidores Establecimiento de un acuerdo de protección climática y desarrollo de las energías renovables Construcción de una Europa social basada en la economía de mercado, resultado de la política social implementada a nivel nacional Fortalecimiento del eje franco-germano para la toma de decisiones a nivel UE (Merkozy) El gobierno alemán llevó a cabo su <i>Energiewende</i>, el cual implica una transición energética con objetivos bastante ambiciosos: reducir gases de invernadero, fomentar las energías renovables y la eficiencia energética para posicionar a Alemania como nación líder en innovación en este sector. <p>Estrategias implementadas por Angela Merkel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la estrategia política basada en la falta de iniciativa, en el no hacer, en titubear 2) compatibilizar la competitividad electoral nacional con el papel de arquitecto europeo 3) conciliación de las medidas de política exterior con la política al interior 4) implantación de la perspectiva alemana para asumir la crisis, es decir, priorizar el ahorro al servicio de la estabilidad
Instrumentos, medios y recursos	<ul style="list-style-type: none"> Presidencia alemana de la Unión Europea (primer semestre de 2007) presidencia alemana en el G8 durante 	<ul style="list-style-type: none"> Alemania se encuentra dentro de los seis países que lideran el desarrollo de patentes en tecnologías renovables en el mundo de

	<p>el primer semestre de 2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • La “Declaración de Berlín” con ocasión del 50 aniversario de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 2007 • A nivel de la ONU, el gobierno alemán, en el marco de la Conferencia sobre Cambio Climático en Bali (diciembre 2007), llevó a cabo propuestas basadas en los acuerdos de la EU y del G-8, en donde buscó acuerdos concretos como la reducción de gases de efecto invernadero de 25% a 40% hasta el año 2020 	<p>acuerdo a datos del 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de negociación de Alemania en la Comisión Europea para asumir la crisis del Euro
<p>Capacidad de negociación internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del eje franco-germano para la toma de decisiones a nivel UE • Una postura a nivel Europa frente al conflicto en Georgia (agosto 2008) • Medidas y posturas frente a la crisis financiera internacional (finales de 2008) 	<p>El liderazgo alemán se entiende a partir de la crisis financiera y sus diferentes alcances, ya que ésta abre paso a una transformación profunda de las coordenadas y estructuras de poder en Europa, en donde se pueden distinguir tres fracturas principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Escisión entre países del euro y países de la Unión Europea, la cual nace a partir de las negociaciones que para combatir la crisis de los países de la zona euro. 2) Escisión entre países acreedores y países deudores, teniendo como consecuencia la reducción del margen de acción de los países deudores, viéndose obligados a aceptar las condiciones rígidas de los paquetes de rescate y políticas fiscales. 3) La fractura que entraña la Europa de dos velocidades, afirma la idea de la formación de un grupo de países miembros que se integrarían políticamente más rápido en ciertos ámbitos, creando un centro de gravedad que podría desempeñar el papel de una locomotora de la integración política.

Tomando en cuenta los elementos de análisis anteriormente mencionados se puede afirmar que durante el segundo periodo de gobierno de Angela Merkel Alemania gozó de un mayor liderazgo a nivel Unión Europea, lo cual le permitió tener un mayor margen de acción política para el desarrollo de su política exterior. Dicho liderazgo no sólo se limitó al área económica sino que abarcó diversos temas, lo que significó una mayor diversificación y flexibilidad de su margen de acción, permitiéndole contar con un liderazgo en materia política, energética, de seguridad y económica.

Finalmente, se podría afirmar que en el juego de suma positiva de la europeización resultó necesario que Alemania orientara sus intereses nacionales bajo este esquema de cooperación, y de esta forma ganar una mejor posición dentro del tablero internacional y defender de mejor forma sus intereses bajo el interés común europeo.

FUENTES

1. Bibliografía

1. Arden, Chris y Aran, Ammon, *Foreign Policy Analysis, New Approaches*, Londres, Routledge, 2012, pp. 157.
2. Beard, Charles A., *The idea of national interest: An analytical study in American foreign policy*, Estados Unidos: Macmillan, 1934, pp. 583.

3. Brucan, Silviu, *The dissolution of power*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971, pp. 332.
4. Burchill, Scott, *The national interest in international relations theory*, Inglaterra, Palgrave MacMillan, 2005, pp. 14.
5. Burton, J.W., *Teoría general de las Relaciones Internacionales*, en Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2005, 332 pp.
6. Dávila, Consuelo y Cuellar, Rubén (coord.), *La Política Exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, 2008, pp. 475.
7. Eliassen, Kjell A., *Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda*, en Kjell (coord.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Londres, Sage, 1998, pp. 153.
8. Hellman, Gunther, Wagner, Wolfgang y Baumann, Rainer, *Deutsche Außenpolitik*, Alemania, Springer, 2014, segunda edición, pp. 257.
9. Hill, Christoffer, "What is to be Done? Foreign Policy as a Site for Political Action", en *International Affairs* 79, núm. 2, 2003, pp. 239.
10. Kerr, Donna H., "The Logic of 'Policy' and Successful Policies", en *Policy Sciences*, vol. 7, núm.3, Holanda, Springer, septiembre, 1976, pp. 378.
11. Laredo, Maribel, *Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional*, en *Foro Internacional*, Vol. VI, No. I, México, COLMEX, 1965, pp. 158.
12. Legg, Keith R. y Morrison, James F., *The Formulation of foreign policy objectives*, en Richard Little y Michael Smith, *Perspectives on World Politics*, Londres, Routledge, 1991, p. 61., en Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2005, 332 pp.
13. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, Dr. Ricardo García Macho (trad.), Deutscher Bundestag, 2014, pp. 256.
14. Merle, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 268.

15. Nolan, Cathal J., *The Greenwood Encyclopedia of International Relations*, vol. 2, Connecticut, Greenwood, Westport, 2002, pp. 562.
16. Peña, Roberto, *Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior*, en *Estudio Científico de la Realidad Internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/ Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pp. 194.
17. Petrič, Ernest, *Foreign Policy: From conception to diplomatic practice*, Bosten, Koninklijke Brill NV, 2013, p. 268.
18. Rosenau, James N., "The national interest", en *The scientific study of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1971, p. 239.
19. Russett, Bruce, Starr, Harvey y Kinsella, David, *World Politics. The Menu for Choice*, Boston, Bedford/St. Martin's, 2000, pp. 117.
20. Sánchez Severiano, Jesús, *Política Exterior de México en la 16ª Edición de la Edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 161.
21. Schwarz, Hans-Peter, *Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik*, Tübingen, Mohr, 1964" en Gunther Hellman, Wolfgang Wagner y Rainer Baumann, *Deutsche Außenpolitik*, Alemania, Springer, 2014, segunda edición, pp. 419.
22. Siwert-Probst, Judith, *Traditional Institutions of Foreign Policy* en Wolf-Dieter Eberwein y Karl Kaiser, *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an interdependent World*, Inglaterra, Palgrave, 2001, pp. 326.
23. Smith, Karen E., *The instruments of European Union Foreign Policy*, citado por Jan Zielonka en Ernest Petrič, *Foreign Policy: from conception to diplomatic practice*, Bosten, Koninklijke Brill NV, 2013, pp. 143.
24. Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2005, 332 pp.
25. Baumann, R., *Deutschland als Europas Zentralmacht*", en S.G. Hellmann Schmidt y R. Wolf (eds.), *Handbuch zur Deutschen Außenpolitik*, Alemania, Verlag, Wiesbaden, 2007, 114 pp.

26. Beck, Ulrich, *Una Europa Alemana*, España, Paidós, (noviembre) 2012, 120 pp.

2. Hemerografía

1. Elizabeth Aquino Palmero, “Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas”, en *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*, Vol. III, núm. 5, México, 2007, p.78. Texto completo disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt4.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
2. Geranmayeh, Ellie, “*Carta de Europa: ¿Cómo puede la UE impulsar un acuerdo con Irán?*”, España, Estudios de Política Exterior, núm. 161, (septiembre-octubre) 2014. Texto completo disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/carta-de-europa-como-puede-la-ue-impulsar-el-acuerdo-nuclear-con-iran/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
3. Hengst, Björn, Nelles, Roland y Weiland, Severin, “*Analysis of the Coalition Agreement: How Merkel's New Government Intends to Govern*”, diario alemán *Spiegel*, 26 de octubre de 2009. Texto completo disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/analysis-of-the-coalition-agreement-how-merkel-s-new-government-intends-to-govern-a-657368.html>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
4. Kempe, Iris, “*From a European Neighborhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*”, núm. 3, Múnich, Bartelsmann Group for Policy Research, no. 3, (mayo) 2006, pp. 18. Texto completo disponible en: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2010/2237/pdf/CAP_Policy_Analysis_2006_03.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]
5. Koopman, Martin, “De salvar a Europa a marcar el paso. La presidencia

- alemana de la UE”, en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), ISSN-e 1696-3466, núm. 6, España, 2007. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2284045>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
6. Peña, Félix “Presidencia alemana de la UE y Mercosur”, en *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C., Año XXIV, núm. 1, (marzo) 2007, pp. 92. Texto completo disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/contenido/wpapers/documentos/2007-06-presidencia-alemana-ue-mercosur.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
 7. s/A, “Alemania: situación económica y balance de la seguridad social”, en *Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España*, Revista 121/77, 2010. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista121/77.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
 8. s/A, “Debemos hacer todo lo posible para evitar una nueva división del mundo en bloques que se opongan”, discurso pronunciado por Steinmeier ante la 61° Asamblea General de la ONU, el 22 de septiembre de 2006. Texto completo disponible en: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060922-NY-VN-GV-d.html>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
 9. s/A, “Merkel y los liberales rubrican su acuerdo de coalición”, en *Diario La Vanguardia*, Sección Internacional, 26 de octubre de 2009. Texto completo disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20091026/53812367135/merkel-y-los-liberales-rubrican-su-acuerdo-de-coalicion.html>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
 10. s/A, “18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies”, documento oficial publicado por Consejo de la Unión Europea, el 11 de diciembre de 2006, pp. 68. Texto completo disponible en: http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/trioenglish.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]

11. s/A, *La Unión Europea estrena la "regla de oro" del pacto fiscal*, Diario Legal Today, 4 de enero de 2013. Texto completo disponible en: <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/la-union-europea-estrena-la-regla-de-oro-del-pacto-fiscal>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
12. Thies, Jochen, "Merkel y la presidencia alemana de la Unión Europea", en *Estudios de Política Exterior*, núm. 118, (julio-agosto) 2007, pp. 57. Texto completo disponible en: http://www.jstor.org/stable/20646089?seq=1#page_scan_tab_contents [consultado el 4 de mayo de 2016]

3. Ciberografía

1. Añaños Meza, María Cecilia, "La política exterior de seguridad alemana bajo el Gobierno de la canciller Merkel: entre continuidad y cambio. Un balance crítico", *Revista Electrónica De Estudios Internacionales (Reei)*, Issn-E 1697-5197, N°. 16, 2008, pp.32. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942633>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
2. Barysch, Katinka, *What germany's new coalition government means for the EU*, Centre for European Reform, 16 de diciembre de 2013. Texto completo disponible en: <http://www.cer.org.uk/insights/what-germanys-new-coalition-government-means-eu>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
3. Busch, Klaus "¿Una Europa «para todos»? La crisis de la UE y la Gran Coalición alemana", en *Asociación Nueva Sociedad Democracia y Política para América Latina*, (abril) 2014, Fundación Friedrich Ebert (FES). Texto completo disponible en: <http://nuso.org/articulo/una-europa-para-todos-la-tesis-de-la-ue-y-la-gran-coalicion-alemana/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

4. Carnero, Alberto, Nuevos tiempos para Alemania, España, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, No. 120, 2009, 8 pp. Texto completo disponible en: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130518132312nuevos-tiempos-para-alemania.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]
5. Castells, Manuel, “La crisis económica europea: una crisis política”, en *Europe G*, Grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política, 2012, pp. 14. Texto completo disponible en: <http://www.europeg.com/files/Crisis%20de%20Europa.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
6. Dombrowski, Dieter, *La Transición energética en Alemania*, CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg, 2014, Alemania, Presidente de Porta Voceros de la Política Medioambiental de las Bancadas de los Partidos CDU y CSU de Los Parlamentos Estatales como del Parlamento Federal Alemán. Texto completo disponible en: [http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF/2014_03_07_KAS_Mexiko_Energiewende_Deutschland_spanisch%20\(1\)%20\(1\).pdf](http://www.globelegislators.org/globe-mexico.org/images/PDF/2014_03_07_KAS_Mexiko_Energiewende_Deutschland_spanisch%20(1)%20(1).pdf), [consultado el 14 de mayo de 2016]
7. García Rangel, Carlos Gustavo, “El interés nacional en el estudio de la política exterior”, Escenarios XXI, julio-agosto, 2011, [en línea] Texto completo disponible en: <http://escenarios21.net/el-interes-nacional-en-el-estudio-de-la-politica-exterior/#sthash.K5qml7Pa.amavzoyP.dpbs>, [Consultado el 26 de abril de 2016]
8. Goldirova, Renata, “Slovakia may hold up eurozone rescue fund”, en *Diario Euobserver*, Bruselas, 16 de Junio de 2010. Texto completo disponible en: <https://euobserver.com/economic/30293>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
9. Gutiérrez Pulido, Álvaro, *Desarrollo de la política exterior alemana desde el final de la Segunda Guerra Mundial y su contribución en la construcción de la Unión Europea*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/ Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2010, pp. 67., [en línea] Texto completo disponible en:

- <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/7677/1/tesis318.pdf>,
[consultado el 4 de mayo de 2016]
10. Harnisch, S. y Maull, H., *Germany as a Civilian Power?*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 4. Texto completo disponible en: <http://nuso.org/articulo/una-europa-para-todos-la-crisis-de-la-ue-y-la-gran-coalicion-alemana/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
11. Herrera Santana, David, "La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal", *Escenarios XXI*, Año II, Núm. 10, julio-agosto, 2011, 48 pp. [en línea] Texto completo disponible en: http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/753/Publica_20111122010156.pdf, [consultado el 26 de abril de 2016]
12. Hilz, Wolfram, *Getriebewechsel im europäischen Motor: Von "Merkozy" zu "Merkollande"?*, Alemania, Bundeszentrale für politische Bildung, 2012. Texto completo disponible en: <http://www.bpb.de/apuz/152066/von-merkozy-zu-merkollande>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
13. Höcherl, Max y Rippert, Benedikt, *Die Außenpolitik der Regierung Merkel*, Junio 2013, Universidad de Regensburg, (en línea), URL: http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/130614_Merkel.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]
14. Kakutani, Michiko, *Touring the Ruins of the Old Economy*, New York Times, 26 de septiembre de 2008. Texto completo disponible en: http://www.nytimes.com/2011/09/27/books/boomerang-by-michael-lewis-review.html?_r=0, [consultado el 14 de mayo de 2016]
15. La Actualidad de Alemania 2016, *Estado y Política: La Ley Fundamental*, [en línea] URL: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/estado-federal#background-page-11>, [consultado el 22 de febrero de 2016]
16. Libro Blanco (*Weißbuch*) para la política de seguridad de Alemania y el futuro de las fuerzas armadas, Ministerio de Defensa, 2006. Texto completo disponible en: <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2>

- [006](#), [consultado el 4 de mayo de 2016]
17. Méndez Rodulfo, Miguel, “Crisis de 2008 y su impacto en Alemania, 16 de noviembre de 2013”, en *Noticiero Digital*. Texto completo disponible en: <http://www.noticierodigital.com/2013/11/crisis-de-2008-y-su-impacto-en-alemania/>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
18. Morán Rosado, Manuel Jesús, “La declaración de Berlín: Un instrumento para conmemorar el quincuagésimo aniversario de la firma de los tratados de Roma”, en Anuario de la Facultad de Derecho, España, ISSN 0213-988X, núm. 25, 2007, pp. 78. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2527034>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
19. Peña Guerrero, Roberto, “La encrucijada del modelo social de la Unión Europea frente a la crisis económica”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 114, septiembre-diciembre de 2012, pp. 83. Texto completo disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48990> [Revisado el 22 de febrero 2017]
20. Pérez Carrillo, Elena F., “Crisis económica y financiera en la Unión Europea. Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. XI, 2011, pp. 511. Texto completo disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v11/v11a17.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
21. Quiroga, Martha Lucía, *Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990*, Colombia, Universidad Externado de Colombia /Facultad de Finanzas/ Gobierno y Relaciones Internacionales, 2011, pp. 30. Texto completo disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095237, [consultado el 4 de mayo de 2016]
22. Restrepo Tamayo, Felipe, “Dinámicas de las relaciones políticas franco-alemanas en el marco de la Unión Europea. Un análisis en el contexto de la

- crisis griega”, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Período 8 de diciembre del 2009- 21 de febrero del 2012, pp. 38. Texto completo disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4307>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
23. Rodríguez Bravo, Verónica, *La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión Europea*, España, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013. Texto completo disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110548/TFG_vrodriguezbravo.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]
24. s/A, “Alemania un enfoque centrado en el empleo”, Organización Internacional del Trabajo, 2011. Texto completo disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153783.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]
25. s/A, “Alemania y Francia: relaciones bilaterales, en la página oficial Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de Francia”, 2016. Texto completo disponible en: http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/alemania/francia-y_alemania/article/relaciones-bilaterales-12314, [consultado el 4 de mayo de 2016]
26. s/A, “Alemania: Estrategia de Seguridad y Defensa”, conferencia impartida el 9 de diciembre de 2010 por el embajador de la República Federal de Alemania, en el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, pp. 1-2. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3745507.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
27. s/A, “Alemania: Estrategia de Seguridad y Defensa”, conferencia impartida el 9 de diciembre de 2010 por el embajador de la República Federal de Alemania, en el contexto del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, 10 pp. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3745507.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

28. s/A, “Día de Europa - Jornada de puertas abiertas de la UE”, sitio oficial de la Unión Europea. Texto completo disponible en: www.europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index_es.htm, [consultado el 4 de mayo de 2016]
29. s/A, “Gesetz über den Auswärtigen Dienst”, (GAD, Ley Federal del Servicio Exterior Alemán), 14 de noviembre de 2011, *Servicio Federal de Justicia y Defensa del Consumidor en colaboración con juris GmbH.*, [en línea] Texto completo en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gad/gesamt.pdf>, [Consultado por última vez el 1 de marzo de 2016]
30. s/A, “La política exterior alemana está ligada a valores; cooperación económica y defensa de los derechos humanos son las dos caras de una medalla”, declaración de Merkel del 12 de diciembre de 2007 ante el parlamento alemán. Texto completo disponible en: http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-12-12-regierungserklaerung-merkel.html, [consultado el 4 de mayo de 2016]
31. s/A, “Resumen sobre el Acuerdo de Coalición entre CDU/CSU Y SPD”, en *Actualidad Internacional Sociolaboral*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, núm. 174, 2013, pp. 6-16. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista174/6.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
32. s/A, *Acción por el Clima de la Unión Europea*, Página oficial de la Comisión Europea, 2016. Texto completo disponible en: http://ec.europa.eu/clima/citizens/eu/index_es.htm, [consultado el 14 de mayo de 2016]
33. s/A, “Text-Euro zone finance ministers approve extending EFSF capacity”, en *Reuters*, 29 de noviembre de 2011. Texto completo: <http://www.reuters.com/article/eurozone-efsf-statement-idUSB5E7MG02H20111129>, [consultado el 14 de mayo de 2016]

34. s/A, “Tratados de la Unión Europea” sitio oficial de la Unión Europea. Texto completo disponible en: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_es.htm, [consultado el 4 de mayo de 2016]
35. s/A, *About the Visegrad Group*, en la página oficial del Grupo de Visegrado. Texto completo disponible en: <http://www.visegradgroup.eu>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
36. s/A, *Actualidad sociolaboral: República Federal Alemana. Acuerdo de Coalición Gubernamental*, Berlín, Consejería de Trabajo e Inmigración, 2009, pp. 2-3. Texto completo disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/consejeria/publicaciones/Public3/18.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
37. s/A, *Alemania un enfoque centrado en el empleo*, Organización Internacional del Trabajo, 2011, pp. 14. Texto completo disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153783.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]
38. s/A, *Aprobación del informe del parlamentario alemán Karl von Wogau (CDU) por el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo*, 5 de octubre de 2006. Texto completo disponible en: http://www.ngoonline.de/ganze_nachricht.php?Nr=14471, [consultado el 4 de mayo de 2016]
39. s/A, *Bewahrung der Schöpfung: Klima-, Umwelt- und Verbraucherschutz* (Preservación de la Creación: Protección del consumidor, clima y medio ambiente), Beschluss des 22/ Parteitages der CDU Deutschlands, Stuttgart, 2008, pp. 33. Texto completo disponible en: <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1245070010phpkdhrm8.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
40. s/A, Convenio de Coalición CDU, CSU, SPD – 11.11.2005, IX, p. 146. Texto completo disponible en: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]
41. s/A, *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*, revisado en la página

- oficial de la Unión Europea. Texto completo disponible en: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=es, [consultado el 4 de mayo de 2016]
42. s/A, *El proceso internacional de lucha contra el cambio climático: la Unión Europea*, España; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; 2015. Texto completo disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contr-el-cambio-climatico/la-union-europea/>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
43. s/A, *Growth, education, unity. The coalition agreement between the CDU, CSU AND FDP*, Página oficial del Partido Liberal Alemán, 2009. Texto completo disponible en: https://www.fdp.de/files/565/2009-203_en_Koalitionsvertrag_2009.pdf, [consultado el 14 de mayo de 2016]
44. s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung/Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, 2015, pp. 31. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 4 de mayo de 2016]
45. s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung, 2015, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, pp. 35-36. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 14 de mayo de 2016]
46. s/A, *Historia de la Política Ambiental en Alemania: perspectiva de la CDU 1958-2015*, Konrad Adenauer Stiftung/ Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina, 2015, 49 pp. Texto completo disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42301-1522-4-30.pdf?151203172221, [consultado el 14 de mayo de 2016]
47. s/A, *Iniciativa Alemana de “Exportación de Energías Renovables” para reforzar la exportación de „técnica medioambiental“*, en el sitio oficial de la Agencia Alemana de Energía, Alemania, 2016. Texto completo disponible

- en: <http://www.renewables-made-in-germany.com/es/renewables-made-in-germany/service/renewables-made-in-germany.html>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
48. s/A, *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, Alemania, Gobierno Federal Alemán, 2009, pp. 101-129. Texto completo disponible en: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, [consultado el 14 de mayo de 2016]
49. s/A, *La Actualidad de Alemania: política exterior, compromiso con la paz y la seguridad*, Berlín, Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Fráncfort del Meno, en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Texto completo disponible en: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/compromiso-con-la-paz-y-la-seguridad>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
50. s/A, *La Asociación Oriental: ¿Una nueva “Ostpolitik” para Europa?*, España, Foro de Inteligencia Militar, 2009. Texto completo disponible en: <https://carmelomolina.wordpress.com/tag/gaseoducto/>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
51. s/A, *Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro*, Boletín Oficial del Estado, núm. 131, 29 de mayo de 2010. Texto completo disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/29/pdfs/BOE-A-2010-8550.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
52. s/A, *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2013, pp. 14. Texto completo disponible en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
53. Schulz, Nils-Sjard, *La doble presidencia alemana: ¿Alguna novedad para la*

- agenda internacional de desarrollo?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), (enero) 2007, pp. 7. Texto completo disponible en: http://fride.org/download/COM_PresiAlema_ESP_ene07.pdf, [consultado el 4 de mayo de 2016]
54. Schumacher, Tobias, *Alemania: un actor en la escena mediterránea*, Lisboa, Centro de Investigación y Estudios de Sociología (CIES), Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de la Empresa, 2009, pp. 197. Texto completo disponible en: <http://www.iemed.org/anuari/2009/earticles/193.pdf>, [consultado el 4 de mayo de 2016]
55. Simancas, Rafael, "Las consecuencias de las elecciones de Alemania", en Revista Electrónica- Temas de Debate, no. 228, p. 43-49, Valencia, Repositori Universitat Jaume, 2013. Texto completo disponible en: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/92790/Simancas_Conseguencias_2013.pdf?sequence=1, [consultado el 14 de mayo de 2016]
56. Smith, Helena, "Lucas Papademos to lead Greece's interim coalition government", en *The Guardian*, 10 de noviembre de 2011. Texto completo disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2011/nov/10/lucas-papademos-greece-interim-coalition>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
57. Solera Ureña, Miriam, *La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012)*, España, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 11/2012, 2012, 45 pp. Texto completo disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
58. Staack, M., *Handelsstaat Deutschland: deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Schöningh, Paderborn, 2009, p. 91. Texto completo disponible en: <http://digi20.digitale-sammlungen.de>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
59. Termes, Rafael, *La Unión Europea, Historia y Perspectivas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2003, pp. 15. Texto completo

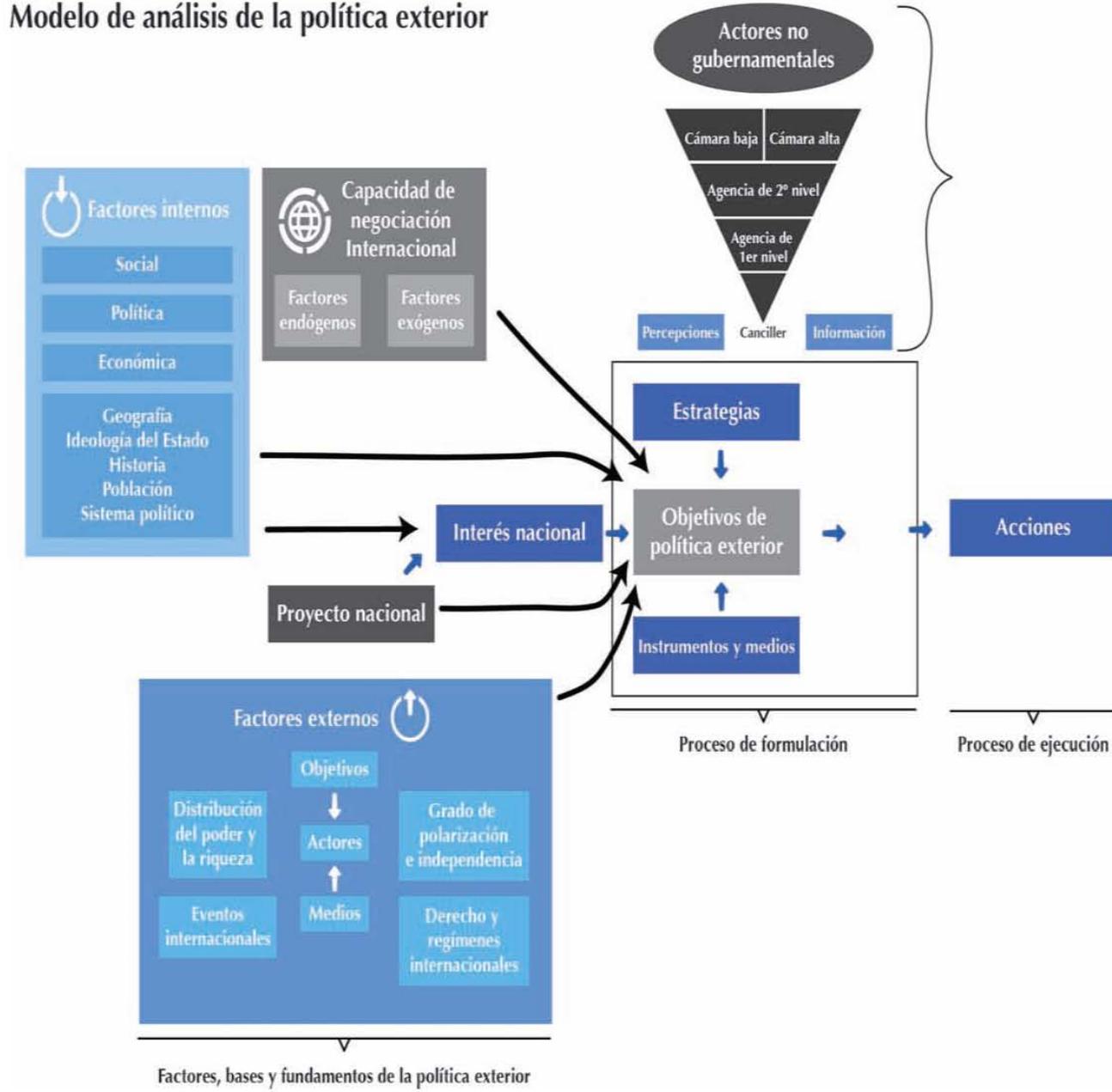
disponible en: <http://web.iese.edu/rtermes/acer/files/escorial2003.pdf>,
[consultado el 4 de mayo de 2016]

60. The Electoral Commission, *EU Referendums Results*, en el sitio oficial de la *Comisión Electoral de Reino Unido*, 2016. Disponible en: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> [revisado el 11 de febrero 2017]
61. Ulatowski, Rafał, *Außenpolitik Deutschlands aus der Perspektive der Geo-Ökonomie*, Polonia, DAAD, núm. 4, 2014. Texto completo disponible en: <http://en.przegladeuropejski.wdinp.uw.edu.pl/zasoby/pliki/34/6-Ulatowski.pdf>, [consultado el 14 de mayo de 2016]
62. Weißes Buch, *zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, revisado en la página oficial del Ministerio Federal de Defensa Alemán, 2006. Texto completo disponible en: www.bmvg.de, [consultado el 4 de mayo de 2016]

ANEXOS

1. Modelo de análisis de la política exterior

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al modelo de Rafael Velázquez. Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*,

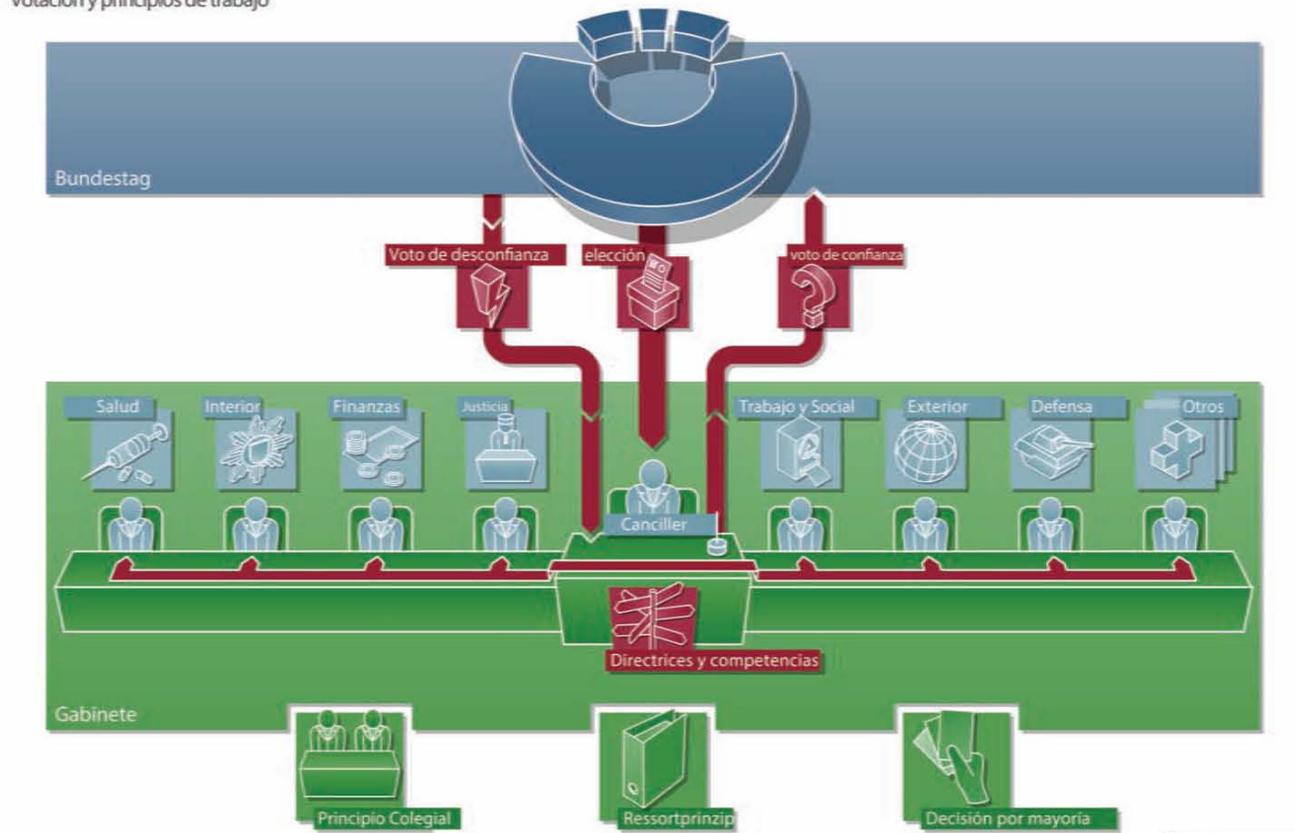


México, Plaza y Valdés, 2005, p. 32.

2. El Canciller y el Gobierno Federal Alemán

■ El Canciller y el Gobierno Federal Alemán

Votación y principios de trabajo



Fuente: Bundeszentrale für politische Bildung, 2013, www.bpb.de

Licencia: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

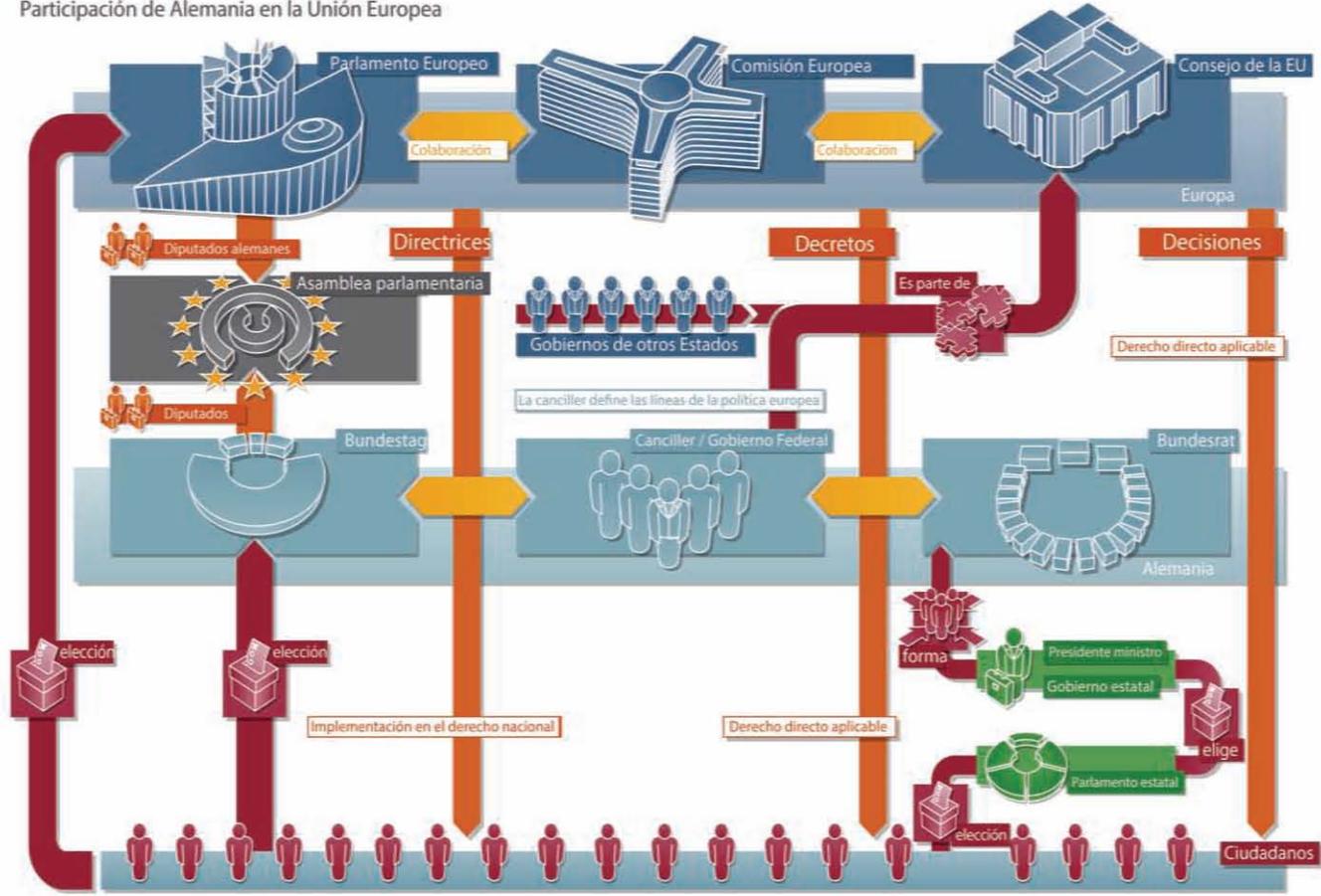


Fuente: *El canciller y el gobierno federal alemán*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2013, URL: www.bpb.de

3. Alemania y la Unión Europea

Alemania y la Unión Europea

Participación de Alemania en la Unión Europea



Fuente: Bundeszentrale für politische Bildung, 2013, www.bpb.de

Licencia: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de



Fuente: Alemania y la Unión Europea, Bundeszentrale für politische Bildung, 2013, URL: www.bpb.de