Universidad Iberoamericana Puebla

Repositorio Institucional **http://repositorio.iberopuebla.mx**

Relaciones Internacionales Área de Síntesis y Evaluación

El liderazgo alemán en la Unión Europea: un análisis de política exterior de Angela Merkel (2005-2021)

Muñoz Rivera, Alejandro

2024-07-04

https://hdl.handle.net/20.500.11777/6078

http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Departamento de Ciencias Sociales

EL LIDERAZGO ALEMÁN EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR DE ANGELA MERKEL (2005-2021)

Seminario de Investigación en Relaciones Internacionales II

Presenta: Alejandro Muñoz Rivera

Asesora: Mtra. Elvia Laija Olmedo

Primavera 2024

Para mi abuelita, Amelia.

Agradecimientos

Dicen que la gratitud es la memoria del corazón, y el mío está repleto de reconocimiento para tantas personas. Haber pasado los últimos cinco años en la Ibero cambio mi vida de todas las maneras posibles, y no podría estar más feliz por haber escogido esta gran universidad como mi alma matter. En su conjunto me ha formado con una perspectiva humana que trataré de que sea mi timón en la vida.

Extiendo un agradecimiento a la Mtra. Elvia Laija Olmedo, por haber sido desde el primer día mi asesora no solo para este proyecto sino para toda mi carrera universitaria. Las clases que más disfruté siempre fueron las tuyas, haciendo que me encantara aún más la disciplina. Espero que este trabajo sea el reflejo de lo que me has enseñado en estos años y lo que quieres lograr en tus alumnos.

Debo reconocer el apoyo recibido para la realización del trabajo y en mi carrera en general al Dr. José Luis García Aguilar, quién con sus conocimientos y experiencia personal tuvo en mi un gran impacto positivo. De igual manera, a la Dra. Elena Ayala Galí por sus atenciones y apoyo en todo momento ante las situaciones que se me iban presentando.

Mami, gracias por ser la fortaleza y armadura en mi vida y ser mi guía cuando más lo necesité. Tuve la oportunidad de conocer la carrera gracias a tus motivaciones y ganas de que emprendiera algo nuevo. ¡No te preocupes, ocúpate! Como tú me enseñaste, son palabras que siempre estuvieron en mi mente para la realización de este proyecto. ¡Te amo!

Papi, te agradezco enormemente tu apoyo incondicional para todos mis planes durante la carrera. Siempre has visto en mi a una persona integra y capaz. Espero que los últimos años de universidad y este trabajo sean un reflejo de cómo me visualizas. Además, no podía

dejar de mencionar a mi abuelita Irene, quién con los años que compartimos y toda su usanza ha marcado para bien quién soy hoy ¡Los amo!

A mis abuelitos Amelia y Jorge, mis segundos padres. Toda una vida de experiencia de la que me he nutrido y aprendido para ser cada día mejor persona. Son mi motor para seguir preparándome y seguir estudiando. Los mejores consejos de vida los he recibido de ambos. Gracias por ser mi ejemplo, todo este esfuerzo es dedicado a ustedes.

Para mi tío sagrado Anastasio, no tengo palabras para agradecerte el apoyo que toda mi vida me has dado. Sin pedir nada a cambio tú has sido dadivoso y bien intencionado que te mereces todas las bendiciones. Siempre teniendo presente a mi tía Rebeca, su apoyo y enseñanzas, desde el fondo de mi corazón ¡Gracias infinitas!

A mis amigos los cuales adoro ¡Gracias! En estos años han sido mi soporte en todos los aspectos, tanto académico como personal. Mi corazón se siente tan agradecido, por todos los momentos vividos a su lado, todas las risas, bromas, complicidades, lágrimas, desvelos, exposiciones, tareas, exámenes, clases compartidas, por siempre esperar al final de la clase. Sentirme tan querido Y acompañado fue uno de mis grandes tesoros. Con todo mi cariño, son mi familia elegida.

A mis queridos tíos, tías, primos, hermano y amigos que siempre están presentes en mis pensamientos, les agradezco por todas las cosas buenas que han traído a mi vida. A todos que directa e indirectamente con amor y cariño hacia mi persona contribuyeron a que llegase a este punto de mi vida.

Por último, quisiera dirigirme al Alejandro del pasado, que tenía miedo de su futuro y de cumplir con las expectativas. Alejandro ¡lo logramos! Nos sentimos orgullosos de lo que

hemos alcanzado y nos sentimos en paz y felices en nuestra vida. No olvides tu valor y todo lo que puedes lograr. Suéñalo y trabaja duro por lo que quieres, porque lo conseguirás.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 8

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR DE ANGELA MERKEL ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.1 Foreign vs domestic policies ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.2 Decision-maker ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.3 The individual level in FPA ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.4 Domestic Influences ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.5 International System ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.6 Strategic Culture ..... **¡Error! Marcador no definido.**

1.7 Discourse ..... **¡Error! Marcador no definido.**

2. EL LIDERAZGO ALEMÁN DE 2005-2021 DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA 27

2.1 El proceso para analizar una política exterior 27

2.2 La crisis de la eurozona en 2009 29

2.2.1 Quién tiene el dinero, hace las reglas: el liderazgo alemán en la crisis de Grecia 38

2.3 La anexión de Crimea en 2014 42

2.3.1 La importancia de Ucrania para la Unión Europea 42

2.3.2 Contexto previo a la anexión 43

2.3.3 Guerra en Europa 45

2.3.4 Los protocolos de Minsk 49

2.4 La cuestión migratoria en 2015 53

2.4.1 "Lo conseguiremos" 57

2.5 La pandemia por covid-19 en 2020 61

2.5.1 La canciller científica 61

2.5.2 La canciller vendía honestidad y los alemanes la compraban 63

3. EL LEGADO DE ANGELA MERKEL: ALCANCES Y LÍMITES 69

3.1 El merkelismo en la Unión Europea. 70

3.1.1 Cambios estructurales en la Unión Europea. 72

3.2 Críticas al merkelismo: un balance de los 16 años. 76

3.2.1 Después de la eurocrisis. 77

3.2.2 Crecimiento de populismos de derecha. 79

3.2.3 ¿Dependencia energética hacia Rusia? 84

4. CONCLUSIONES. 89

5. BIBLIOGRAPHY AND REFERENCES 92

Introducción

La gestión de Angela Merkel ha marcado un periodo de gran relevancia dentro y fuera de Alemania. Durante 16 años trató de edificar cierto orden y estabilidad en un contexto internacional cambiante y complejo, marcando un precedente con su forma de liderazgo. A la par de atravesar diversas crisis, lidiar con todo tipo de líderes mundiales y cohesionar a la organización política más importante de la historia reciente, la Unión Europea. Así ha pocos años de su salida del *Bundestag* se convierte en una necesidad presentar una investigación analizando su influencia, capacidad de acción, límites y consecuencias sobre las decisiones tomadas desde la trinchera alemana, siendo consciente que terminarían afectando al resto de Europa.

Durante su gobierno, Merkel logró impactar a través de su Política Exterior en el actuar de la UE como ningún otro líder europeo en las últimas décadas. Logrando entrelazar, aunque no siempre de manera armónica, la visión alemana con la del resto de miembros en su conjunto. Si bien el peso político y económico de Alemania es uno de los factores que impulsan su liderazgo, el objetivo del presente documento es enfatizar como el factor Merkel era decisivo para moldear el rol de la EU hacia dentro y fuera de ella, siendo una más de las y los jefes de gobierno miembro.

Su administración inició en 2005, convirtiéndose en la tercer Canciller de la Alemania reunificada y culminó en 2021 tras una pandemia global. Es para muchos la mujer política más importante de nuestra era, *la canciller del mundo libre* para Time. Varias son las

curiosidades que se entretejen en la vida de Angela Merkel; sin embargo, al paso de los años se volvió en un referente y figura de autoridad alrededor del mundo.

En su tiempo como Canciller se afrontaron numerosas coyunturas que devinieron en la expectativa de tomar siempre las mejores decisiones, en especial desde Berlín. Ahí recae la relevancia de hacer un balance sobre aquellos momentos delicados a nivel de política exterior que marcaron un parteaguas en esos 16 años. La misma Angela Merkel en un discurso los enumeró como sus mayores retos, la crisis de la eurozona en 2008; la anexión de Crimea en 2014; su política migratoria en 2015; y la pandemia de covid-19 en 2020.

Es importante resaltar que la UE postmerkel se percibe en ocasiones fraccionada y con un horizonte político que no responde a las circunstancias sociales actuales. Somos testigos de un alza en las democracias iliberales y de actores políticos de ultraderecha, euroescepticismo y crisis del multilateralismo. Además, la manera en que la Unión se ha quedado sin una presencia de impacto en los grandes temas mundiales que se conjunta con la elección del nuevo Canciller, Olaf Scholz. Un hombre con una visión escueta de la potestad alemana en el mundo actual, simplemente avizoramos un futuro aún más incierto.

Expuesto lo anterior, considero posible esquematizar una nueva línea en el marco del análisis de la política exterior en la cual se exponga el papel preponderante de Angela Merkel como canciller en el que centraremos nuestro caso de estudio. Apoyándonos de la historia, son pocos los líderes que impactan de esa manera a nivel internacional. Por ello la necesidad de hacer una investigación que tome en cuenta el nivel individual de la creación de la política exterior. La notabilidad de la canciller trasciende las líneas partidarias y la coloca en la escena

mundial como una de las arquitectas la política europea y global durante su tiempo en el cargo.

Esta tesis explora el liderazgo alemán dentro de la Unión Europea durante los cuatro mandatos de Angela Merkel como canciller, analizando su influencia en la política y la dinámica europeas. En concreto, se propone estudiar la interacción entre la figura de Merkel y el liderazgo alemán, con el fin de comprender cómo y por qué Alemania, bajo su dirección, pudo mantener una posición dominante en la UE.

Las preguntas de investigación que guían este estudio son: ¿Por qué se reconoce un liderazgo alemán dentro de la UE durante el período de Merkel? ¿En qué situaciones y de qué manera se manifiesta la influencia de la política exterior alemana en la UE? ¿Cuál fue el papel específico de Angela Merkel en la promoción de estos intereses y cómo se puede demostrar su impacto en la Unión? Finalmente, se investigará hasta qué punto ha perdurado el liderazgo alemán en la era post-Merkel.

Este estudio propone una evaluación exhaustiva del rol de Merkel en la configuración de la política europea, combinando análisis político, revisión de políticas específicas, y el estudio de eventos clave durante su mandato. Al hacerlo, esta investigación espera proporcionar una visión detallada del liderazgo alemán en Europa, evaluando su continuidad y transformación tras la era Merkel.

Aproximación teórica al análisis de política exterior de Angela Merkel.

En ciencias sociales las teorías son necesarias para comprender nuestra compleja realidad. Sin ellas no podríamos procesar toda la información en la elaboración y comprensión materias como la política exterior. Además de que, teniendo todas estas aproximaciones teóricas, podemos acceder a una amplia variedad de opciones, soluciones y conocimientos sobre cómo funciona el mundo político (Flockhart, 2012).

La política exterior en las Relaciones Internacionales (RI) es un campo tradicionalmente estudiado e investigado a nivel del Estado a través de las teorías cómo el realismo y el liberalismo; sin embargo, esta percepción tiende a ser inexacta si se tiene en cuenta que todas las interacciones entre los Estados se sustentan en el liderazgo individual o grupal de los que ostentan el poder, como bien sugiere el Análisis de la Política Exterior (FPA por sus siglas en inglés) (Hudson & Day, 2020).

Los enfoques teóricos clásicos para el análisis de la política exterior proporcionan una visión particular del orden mundial, centrándose específicamente en el nivel estatal. Lo hacen considerando al Estado como racional, unitario, actor único y ejecutor de su política exterior (Flockhart, 2012). Estas perspectivas han dado lugar a una interpretación limitada y ambigua de los factores y circunstancias que atañen al proceso de toma de decisiones y aplicación de la política exterior.

Estamos dando por sentado que *"the state is a metaphysical abstraction that is useful as shorthand for IR's ground but cannot be a realistic conceptualization of it"* (Hudson & Day, 2020, p. 3) si sabemos que detrás de esa estructura representada en el Estado, hay un sinfín de actores con una agencia importante.

Este trabajo se basará en un conjunto de conceptos extraídos del Análisis de Política Exterior (FPA) que pretende explicar el comportamiento de los Estados a través de sus líderes, en el sistema internacional (Morin & Paquin, 2018). En concreto se busca explicar los procesos de toma de decisiones, motivaciones y acciones del gobierno de Merkel en sus interacciones entre Alemania, la Unión Europea y el mundo. En general, esta teoría trata de explicar por qué un líder decide una determinada política bajo condiciones específicas en cada situación que se presenta por lo que la cancillería alemana durante Angela Merkel es una elección sagaz para dicha tarea.

Política exterior frente a política interior

Como muchos otros términos de las ciencias sociales, no existe un consenso real sobre lo que es una política, de ahí que su significado sea polisémico; sin embargo, podemos esbozarla como una constelación de decisiones tomadas por los tomadores de decisiones tomando en consideración que las consecuencias de estas se producirán fuera de las fronteras de su Estado-nación. En esta línea, Hudson y Day (2020) deducen que "such decisions entail action, inaction, and even indecision" (p. 4) en un proceso perpetuo de regateo y compromiso que implica un *trade-off* que afecta a ambas partes, otorgando una inmensa importancia al examinar los resultados para sus futuras modificaciones. Además, este tipo de fórmula requiere plantear el problema, planificarlo y diseñar los objetivos para resolverlo.

Para este análisis, utilizaremos una breve definición estipulada por Jean-Fréderic Morin y Jonathan Paquin (2018) quienes afirman que la política exterior es *"a set of actions or rules governing the actions of an independent political authority deployed in the international environment"* (p. 3) reservando esta materia únicamente a los Estados y entidades soberanas. De esta manera, el gobierno alemán es el guardián de su soberanía y

representación exterior, y la Unión Europea, como organización política, tiene funciones específicas otorgadas por los Estados miembros. Ellos son los únicos agentes legalmente aceptados para desplegar una política exterior, aunque la excepción que confirma la reglas son algunas regiones en Bélgica, que tienen una atribución constitucional especial que les otorga el derecho a firmar acuerdos internacionales, lo que se conoce como paradiplomacia.

Estas acciones desplegadas en el exterior pueden seguir una tradición de la política exterior conocida como reiterada o según las circunstancias denominada *ad hoc* (Morin & Paquin, 2018). Por ejemplo, el gobierno de Merkel decidió mantener una relación estrecha con Estados Unidos, como una política exterior repetida o reiterada del pasado para explicar el primer ejemplo dado; por otro lado, una acción ad hoc fue su política migratoria de puertas abiertas en 2015, frente a uno de los mayores flujos migratorios en la historia europea reciente.

Además, hay que establecer cómo y cuándo una política exterior es una política para actuar. Es esencial separar la decisión tomada y su proceso para convertirse en acción, y los autores Valerie Hudson y Benjamin Day profundizan en este debate. Una decisión tomada no implica necesariamente una decisión de actuar debido a los factores que intervienen, como la falta de consenso entre los responsables de la toma de decisiones, las presiones internas y externas a todos los niveles, etcétera (2020). Un buen ejemplo ocurrió durante la Cumbre del G7 de 2018, cuando el presidente Trump en total desacuerdo con la declaración final puso en un aprieto a los otros seis líderes y dándonos uno de los momentos más famosos de la política exterior de Angela Merkel, viéndole en posición recta pero firme mientras él la miraba sin remordimiento alguno.

Aunque una política exterior está diseñada para alcanzar con éxito sus objetivos, esto no siempre sucede algo conocido por los académicos, políticos y la sociedad en general. De ahí que sea pertinente trabajar en un esquema que permita identificar de algún modo las consecuencias de las acciones de política exterior. Los responsables de la toma de decisiones deben ser conscientes de que no pueden controlar la amplia gama de resultados, aunque siempre serán responsables de sus acciones (Hudson & Day, 2020). En el caso de Angela Merkel, fueron muchas las decisiones que tomó y que modelaron su administración y a la UE, por ejemplo, el diálogo crítico que marcó con Rusia. Ella era consciente de la importancia de este país para Europa y de las complejidades de la personalidad de Putin, por lo que actuó con firmeza al tiempo que abría vías conciliadoras en todo momento. Hizo todo lo posible por evitar los peores escenarios para el mundo entero, fortaleciendo la relación con Moscú. La mayoría de sus intensos críticos la culpan de la tibia reacción ante la anexión rusa de Crimea en 2014 y de la dependencia del gas ruso profundizada con los proyectos *North Stream I* y *North Stream II*, que dejaron a todo el continente en una posición vulnerable.

Como primera mujer canciller de Alemania y una de las primeras mujeres en un alto cargo político en el mundo, Angela Merkel se enfrentó a muchas situaciones por lo que representaba. Silvio Berlusconi la dejó esperando de pie en una reunión oficial; el presidente Bush le tocó los hombros convirtiendo una situación incómoda; y Putin se aprovechó de su cinofobia cuando uno de sus perros permaneció en la sala durante una reunión oficial en Moscú. Con el paso del tiempo, aprendió a lidiar con los hombres que intentaban subestimarla. Consideraciones personales aparte, Merkel inauguró una política exterior basada en los derechos humanos, la adhesión al derecho internacional, la lucha contra el cambio climático y el multilateralismo, según algunos estudiosos.

Como ya se ha señalado, en la FPA definida por Buzan y Weaver (1998) la política exterior se ha convertido en una cuestión multifactorial. Evidentemente, la seguridad del Estado es uno de los objetivos más importantes, pero en las últimas décadas las nociones de seguridad económica, sanitaria, energética, humana, nutricional, social y medioambiental han sido centrales en todo el mundo, y todas ellas fueron abordadas por Merkel. Además, los estudiosos de la FPA consideran como temas centrales en política exterior a los derechos humanos, derechos de las minorías, armas químicas y nucleares logrando enfoques innovadores en la materia (Hudson & Day, 2020) siendo Angela Merkel uno de los mejores ejemplos de éxito en la práctica de esta política exterior multifacética.

Dados los objetivos de esta investigación y la hipótesis que la guía, aclarar la distinción entre política interior y exterior nos ayudará a entender de mejor manera el impacto de las decisiones de Merkel. Es importante concluir entonces que la línea que separa los asuntos exteriores de los interiores es más porosa que nunca, por lo que en ocasiones mezclar ambas perspectivas facilita la comprensión de un acontecimiento en nuestro mundo.

Como ya explicamos, *"the field of foreign policy, unlike other areas of public policy, cannot be defined by a single question, objective, target or function"* (Morin & Paquin, 2018, p. 6). Por lo tanto, lo que proponen estos autores es la existencia de un criterio geográfico, es decir, cada acción emprendida por una autoridad de una entidad soberana específica que se extrapole fuera de sus fronteras puede considerarse como un elemento de la política exterior del Estado.

En el caso de Alemania, somos conscientes de su liderazgo dentro de la UE, especialmente bajo el mandato de la Canciller Merkel, que con su innegable cualidad alemana de ser paciente y certera, solía hacer de un asunto interno un asunto de la UE. La

crisis de la eurozona de 2008 fue gestionada primero individualmente por cada país europeo y Alemania lo hizo bien, pero cuando las economías más débiles como Grecia lo hicieron tan mal, Angela Merkel tomó las riendas de la situación y gestionó el lío financiero del euro, aunque sin el apoyo político interno de su país.

Tomadores de decisiones

El FPA pone como idea central el papel de los tomadores de decisiones que se encuentran en una posición de autoridad, sin embargo, esta teoría trata de estudiar las decisiones en política exterior como una máquina en la que muchos elementos, como los engranajes de un reloj, juegan un papel clave. La innovación de este enfoque teórico reside en que le da importancia a la interacción entre los actores y su entorno interno y externo, donde puede rastrearse la sustancia de las políticas.

Además, el FPA como mencionamos es una cuestión multifactorial, así como multinivel y multidisciplinar. Específicamente esta tercera característica es necesaria para realizar un análisis exhaustivo de la política exterior y explicar el proceso de toma de decisiones apoyándose en otras disciplinas como la psicología, la sociología, la economía, etcétera (Hudson & Day, 2020). Existe un término acuñado por Alexander George en 1993 y utilizado por la FPA denominado *specific actor* que hace referencia a la especificidad de cada líder y cómo su personalidad se verá reflejada en el proceso de toma de decisiones, explicando lo anterior.

Aplicando este enfoque a Angela Merkel, durante sus 16 años en el *Bundestag* mostró perfectamente su estilo de vida, creencias y temperamento arraigados en sus experiencias vitales en la República Democrática Alemana (RDA) anteriores a la reunificación alemana. También refleja a su familia religiosa y su formación académica como física. Además, Merkel

tuvo tiempo de construirse a sí misma como Canciller del mundo libre, cuando la mayoría de sus homólogos salían de su escena política nacional y ella permanecía.

Siempre hay un liderazgo desempeñado por un individuo o un grupo de personas. Sobre esta línea, el FPA hace hincapié en la perspectiva orientada a los agentes. Como hemos dicho anteriormente, los Estados son sólo abstracciones sin agencia, siendo sus líderes los verdaderos agentes. Desde esta perspectiva, el FPA descubre que toda la política internacional y todos los cambios en la arena internacional son hechos por seres humanos específicos que usan su agencia actuando individualmente o en grupos (Hudson & Day, 2020) como hizo Angela Merkel durante la crisis de la eurozona con las finanzas de la Unión a través del Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo y su duro ministro de Finanzas, Wolfgang Schäuble.

Otro elemento central del análisis es explorar cómo responden los Estados ante acontecimientos repentinos e inesperados, como conflictos o catástrofes naturales, y cómo estos acontecimientos condicionan las decisiones de política exterior. Cuando los líderes tienen que decidir, deben elegir entre una lista de intervenciones preparadas por su administración durante estas crisis, los líderes deben actuar con rapidez cuando hay que tomar una decisión, especialmente durante una situación crítica inesperada. Esta es una de las críticas más repetidas al estilo de toma de decisiones de Merkel, el tiempo de respuesta. Según expresidentes, primeros ministros y altos mandos de la UE, ella siempre escuchaba a todo el mundo y estaba abierta al diálogo para luego recurrir al consejo de los expertos. Estas críticas iban dirigidas al tiempo que tardaba en decidir, pero como política atípica (y como científica) buscaba el mejor resultado posible sin importarle la presión del tiempo.

El nivel individual en el FPA

Kenneth Waltz publicó «El hombre, el Estado y la guerra» (1959) creando una revolución en las RI al integrar los tres niveles de análisis o las tres imágenes: el nivel individual (primera imagen), el nivel estatal (segunda imagen) y el sistema internacional (tercera imagen). Como podemos darnos cuenta, el FPA concentra sus esfuerzos en la primera y segunda imagen (Morin & Paquin, 2018).

Esta investigación sitúa la importancia de Angela Merkel como actor específico y tomador de decisiones, y cómo su personalidad, orientación política y estructura burocrática alemana influyeron en su carrera. Para explicarlo, el FPA se apoya en la teoría de Putnam del *Two-Level Game* argumentando que los líderes deben jugar el juego con dos presiones, una desde arriba (sistema internacional) y otra desde abajo (asuntos internos). Cada Estado está representado por un *chief negotiator* que debe negociar en estos dos niveles; encontrar la línea de negociación con las contrapartes internacionales y conseguir el apoyo de los actores políticos internos (Morin & Paquin, 2018). Como se estableció anteriormente, el líder no puede controlar el resultado de sus decisiones como le sucedió a Merkel en varias situaciones.

Siendo este análisis de las ciencias sociales con un enorme componente subjetivo conlleva varias limitaciones. Los expertos han *"failed to achieve a degree of abstraction and parsimony sufficiently high to develop large-range theories of FPA"* (Morin & Paquin, 2018, p. 9) debido a las miles de posibilidades porque el comportamiento de los Estados está condicionado por características específicas sobre la cultura y los valores políticos, la economía y las percepciones de los líderes. Haciendo de la producción de teorías con el componente tradicional de universalidad y atemporalidad una tarea imposible.

Alemania es un caso interesante, especialmente en la era post Merkel. Este país ha sido reconstruido dos veces tras las Guerras Mundiales y reunificado después de la Guerra Fría, y hemos sido testigos de la naturalidad con la que ha vuelto a la cima en los ámbitos económico, político y tecnológico. Sería extremadamente exagerado suponer que, con la presencia de Angela Merkel, la mayoría de los conflictos actuales que afectan a Europa no existirían, aunque lo cierto es que desde que el mundo comenzó a lidiar con situaciones como la invasión de Ucrania, las tensiones nucleares con Rusia y la crisis energética, los europeos y el mundo echaron de menos un liderazgo, como el de ella. Así, la elaboración de una teoría universal y atemporal para la política exterior es complicada, porque como hemos visto detrás de cada Estado hay un líder y un grupo de personas con un tiempo determinado (en el caso de Merkel, fueron dieciséis años), que deciden qué y cómo se va a hacer el trabajo. En otras palabras, el comportamiento de los líderes en política exterior convierte el análisis en algo conjetural.

Influencias internas

Los sistemas políticos pueden considerarse el entorno de la política exterior y como estableció Tucídides hace 2500 años las democracias y las monarquías se conducen de manera diferente, por lo tanto, su política exterior será distinta (Morin & Paquin, 2018). Simplificando, en los sistemas políticos hay democracias, regímenes híbridos y regímenes autoritarios que hacen que las instituciones políticas influyan en las decisiones de política exterior.

Alemania es un Estado federal y una democracia parlamentaria con un presidente Federal como máximo representante protocolario y el Canciller Federal como poder ejecutivo. En materia de política exterior, el sistema parlamentario tiene más flexibilidad en

función de los escaños obtenidos en la legislatura. Angela Merkel fue una gran conciliadora; siempre contó con el apoyo de diferentes alianzas de partidos.

Según los autores citados, es importante destacar la orientación política del gobierno porque es donde más puede variar la política exterior, ya sea de izquierdas o de derechas (Morin & Paquin, 2018). Una de las claves en el liderazgo de Ángela fue presentarse como una política de centro, y dependiendo de la situación, se movía como un péndulo de la centroizquierda a la centroderecha. Era consciente de la realidad y de las diferencias globales, especialmente con países no occidentales como China y Rusia. Siempre intentó hablar, en las negociaciones y visitas oficiales, de temas como los derechos humanos, la libertad religiosa y la libertad de expresión, aunque con escaso éxito.

Un elemento clave de la política interior es la opinión pública, que examina el impacto de las actitudes, opiniones y presiones de los ciudadanos en la formulación y aplicación de la política exterior. Esto es más relevante en los países occidentales, aunque podemos cuestionarnos si esta información emanada de las encuestas y de los medios digitales influye en los tomadores de decisiones a la hora de decidir sobre política exterior (Morin & Paquin, 2018).

Esta es una variable compleja del análisis que Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin han tratado en su trabajo. En ocasiones, una decisión de política exterior coincide con lo que dice la opinión pública como la decisión de Merkel de castigar a Rusia tras la anexión de Crimea. Por otro lado, los políticos hacen lo contrario de lo que refleja la opinión pública, como su política de abrir las fronteras a los refugiados de Oriente Medio. Angela Merkel dijo una vez durante unas protestas respeto a la migración masiva “Si tenemos que empezar a disculparnos por mostrar amabilidad en una emergencia. Pues este no es mi país» en total

desacuerdo a estas. Actualmente, la percepción pública del riesgo más grave por país basada en el Informe de Seguridad de Múnich 2024 reveló que la migración masiva es el mayor temor de la sociedad alemana, a la par el actual canciller, Olaf Scholz, está cerrando las fronteras alemanas, ¿es una coincidencia?

Otros motores importantes para la realización de la política exterior son las amenazas a la seguridad, y el FPA las analiza detenidamente. Aunque la seguridad del Estado nunca se ha visto exclusivamente a través del prisma de la política exterior (Morin & Paquin, 2018) hoy en día vivimos en un mundo con varias amenazas, entre ellas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, las pandemias y el cambio climático según algunos estudiosos.

Angela Merkel es bien conocida por las numerosas crisis a las que se ha enfrentado, y las decisiones de política exterior que ha desplegado para identificar qué es una amenaza para la seguridad. A continuación, daremos un par de ejemplos de este concepto. En primer lugar, el ataque terrorista de Charlie Hebdo en París en 2015, según el presidente francés François Hollande, el gobierno de Merkel fue el apoyo más importante para combatir aún más el terrorismo en la UE desde ese momento. En segundo lugar, la negativa alemana a atacar y bombardear Libia y Siria tras la Primavera Árabe y sus revoluciones internas muestra la postura reticente de Angela Merkel ante las misiones militares internacionales. Ella y Alemania gozan de un buen prestigio en los países árabes tras sus decisiones.

Llegados a este punto, es necesario definir cuál es el interés nacional que persigue cualquier nación. Como explican extraordinariamente Morin y Paquin *"political leaders often hide behind the notion of national interest the moment they are asked to specify their*

policy goals" (2020, p. 23) tratando de justificar sus acciones disfrazándolas de asuntos legítimos elevándolas a lo que la gente supuestamente quiere como nación.

Es increíblemente difícil explicarlo porque es un término a priori, es decir, no tiene significado presocial y por lo que su significado se construye socialmente con la experiencia social (Morin y Paquin, 2020). Para la FPA Alexander George y Robert Keohane (1980) argumentaron que el interés nacional suele ser problemático y controvertido para el análisis de la política exterior. Lo más difícil es intentar hacerlo comprensible. Para la FPA es importante destacar que el interés nacional es definido y perseguido por el líder de turno.

Sistema internacional

El FPA cuestiona la importancia del poder entre las naciones y cómo este poder se ejerce en el ámbito internacional. Según Morin y Paquin (2018), no hay consenso entre la teoría de los expertos y especialistas en política exterior, sin embargo, abordan toda teoría clásica con la relación entre la dinámica del poder y las interacciones exteriores de los Estados.

En suma, asumen el papel clave del poder de cada país y cómo influye en sus acciones a nivel internacional. Basándose en un criterio muy realista, factores como las capacidades militares, económicas, tecnológicas y diplomáticas son los principales campos para conseguir una mayor posición de poder. En otras palabras, la política exterior de una nación no es sólo el reflejo del interés nacional, sino que también depende de su capacidad para proyectar, reaccionar y poner en práctica ese poder. En ocasiones, la administración de Angela Merkel es criticada por ser tibia y subestimar la capacidad alemana de actuar e impactar a nivel internacional, especialmente con misiones militares como la OTAN en Afganistán o las sanciones contra Rusia a partir de 2014.

Del mismo modo, la posición central de Alemania y las innumerables alianzas y tratados firmados fueron configurando las opciones del Gobierno de Merkel en la arena global. Uno de los casos más representativos es su relación con China. Ha sido la dirigente europea con mayor número de reuniones oficiales históricamente. Principalmente, con el presidente Xi Jing Ping, con quien trató de estrechar la relación porque entendía el papel clave de China en las industrias alemanas y en el comercio internacional de la UE.

En esta línea, podemos añadir la variable de la globalización como relevante en política exterior porque explora cómo la interconexión de la economía influye en el comportamiento de los Estados. Como argumentó Yaacov Vertzberger (2002), *"the increase of interdependence and globalization and the consequential importance of economic diplomacy, economic conflict, and economic cooperation, [strongly suggest that] the FPA research in the security field to the analysis of state foreign economic behavior could be logically expected"*.

Cultura estratégica

Hacer un análisis completo de la política exterior de Angela Merkel es un gran reto porque hay que tener en cuenta muchas variables y acontecimientos. En este caso, nos referimos al elemento de cultura estratégica para el FPA. Ese término indica el impacto de las ideas compartidas por los gobiernos sobre asuntos exteriores y de defensa (Hudson & Day, 2020). Nayeb Al-Rodham afirma que es *un "attempt to integrate cultural considerations, cumulative historical memory, and their influences in the analysis of states' security policies and international relations"* (2015).

El europeísmo en Alemania puede asimilarse a la cultura estratégica central durante la cancillería de Merkel. Durante dieciséis años, esta cultura estuvo al timón de su política

exterior y de defensa. Estas ideas colectivas estaban impulsadas por valores europeos comunes como la democracia, la defensa de los derechos humanos y la libertad. Esta cultura llevó a la Canciller Merkel a trabajar continuamente para mantener e intensificar la integración de la UE.

Como propuso Colin Gray, la cultura estratégica debe aprenderse como un conjunto de *"socially transmitted ideas, attitudes, and traditions, habits of mind and preferred methods of operation that are more or less specific to a particular geographically based security community that has a necessarily unique historical experience"* (1999). Aunque no es perfecto, se trata de un enfoque acertado para tener en cuenta que las especificaciones culturales e históricas de las naciones desempeñan un papel activo a la hora de tomar una decisión (Hudson & Day, 2020).

La identidad nacional considera cómo el sentido de identidad, la historia y la cultura de un país conforman sus preferencias en política exterior. Debido al pasado bélico alemán, existe rechazo y prudencia sobre los combates militares directos. Además, Hudson y Day (2020) definieron el papel del líder como el resultado de la articulación de la visión de la nación en los asuntos mundiales. De este modo, Kal J. Holsti (1970) explicó la existencia de etiquetas para estos líderes como el *"bridge, mediator, bastion of revolution, defender of the faith, regional leader"*. Así, la etiqueta que puede atribuirse a Angela Merkel es la de «canciller del mundo libre».

El discurso

Por último, consideramos necesario explicar la conexión entre discurso y política exterior; sin embargo, no existe un consenso sobre qué es un discurso, aunque, nosotros lo enmarcamos como una práctica social que transmite una *"intersubjective interpretation that gives meaning to objects"* (Morin & Paquin, 2018, p. 289) que se comparten social y culturalmente. En ocasiones, los discursos sobre política exterior son una combinación de significados específicos que crean una idea única de lo que están comunicando.

La realidad puede ser definida por cualquiera por lo que debemos ser conscientes de la ambigüedad de los significados y de la existencia de *empty signifiers* como democracia, igualdad y soberanía. Así, cuando se es Canciller de Alemania las palabras importan, se pueden hundir economías, iniciar una guerra o perder la gobernabilidad debido a una mala estrategia de comunicación y discurso.

Si el discurso *"gives meaning to statements"* (Morin & Paquin, 2018, p. 289) entonces proporcionan un marco para entender la decisión de las políticas exteriores. Para Angela Merkel, era esencial la defensa de la democracia y los derechos humanos especialmente en lugares como China donde ambos elementos están siempre en disputa. Sin embargo, esta situación no impidió que la administración de Merkel mantuviera una estrecha cooperación económica con Xi. De este modo, Angela Merkel mantuvo un diálogo abierto con países no democráticos ganándose muchas críticas por ello.

En resumen, los investigadores del análisis de la política exterior suelen combinar elementos de distintos niveles y enfoques para ofrecer una comprensión global del comportamiento de un Estado en la escena internacional. Se trata de un campo

interdisciplinar que se nutre de la ciencia política, la historia, la sociología, la economía y la psicología para analizar las complejidades de la toma de decisiones en política exterior.

La cancillería de Angela Merkel es uno de los casos de liderazgo más memorables del siglo XX. Su impacto fue más allá de Alemania y la Unión Europea. Por eso, analizarla desde la perspectiva del FPA podría ser una decisión acertada, porque ella nos enseñó a mejorar el nivel político democrático al tiempo que se enfrentaba a crisis internacionales y lidiaba con las grandes expectativas internacionales sobre sus decisiones.

El liderazgo alemán de 2005-2021 dentro de la Unión Europea.

El proceso para analizar una política exterior

Para esta sección del trabajo, haremos uso de un esquema expuesto por Jean-Fréderic Morin y Jonathan Paquin (2018) en su libro para entender el proceso de formulación de la Política Exterior. Nos ayudará a entender de una manera certera el engranaje que hubo detrás de las decisiones de Angela Merkel en cuatro casos emblemáticos durante su administración.

Los autores esquematizan (figura 1) con base en el trabajo realizado por Charles Jones (1984), los seis pasos o fases por las que una decisión de política exterior transita y sobre los niveles en que se mueven dichos escenarios.

Es importante tener en cuenta que para política exterior los líderes y los grupos de mayor rango están siempre bajo expectativas muy altas respecto a sus movimientos políticos de política exterior, mientras que el poder legislativo generalmente no tiene mucho protagonismo en esta parte ya que suelen ser debates mucho menos públicos en comparación a otro tipo de políticas internas (Morin & Paquin, 2018).

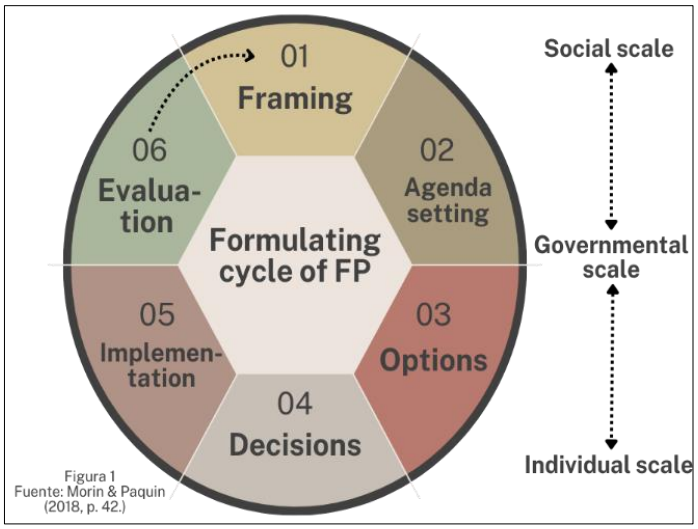


Figura 1
Fuente: Morin & Paquin (2018, p. 42.)

El primer punto para desarrollar es el *framing* o enmarcaje que es el inicio para reconocer a una situación como un problema a solucionar con una política de alcance internacional. “The way a problem is defined will orient the terms of the debate and

determine which actors are called on" (Morin & Paquin, 2018) por ejemplo, Angela Merkel interpretó, definió y esquematizó a la pandemia por covid-19 como la peor crisis de Alemania desde la Segunda Guerra Mundial elevando a temas de seguridad nacional el tratamiento para afrontar lo que se veía venir.

El segundo escenario es *agenda-setting* o el establecimiento de la agenda. Refiriéndose a toda la movilización de los actores no estatales (siguiendo sus intereses y preocupaciones) para convencer a los actores políticos clave como funcionarios y asesores quiénes tienen acceso directo a los líderes tomadores de decisiones para lograr enmarcar alguna situación como un problema y una prioridad política (Morin & Paquin, 2018).

Dependiendo del enfoque que se le haya dado desde la primera fase será el despliegue de opciones de políticas que analizaran los tomadores de decisiones. Así como en el punto dos, las conversaciones alrededor del problema tendrán que contar con la venia de grupos de expertos en la materia que se trata. Aunque en una primera etapa quienes impulsaron el enmarcaje como un problema hayan sido activistas, la opinión pública, *think tanks* o algún lobby (Morin & Paquin, 2018).

Así es como llegamos a la toma de decisión (*decision making process*) por el líder en el cuarto escenario, estando estructurada por los tres pasos previos. Es importante recalcar que este proceso dependerá sobre cómo está organizado y el régimen del Estado, en este caso analizamos a una democracia liberal europea (Morin & Paquin, 2018).

Quizás el aspecto más desafiante sea la puesta en práctica de la política exterior (quinto paso). El ejecutivo que la impulsa debe encargarse de interpretarla, aplicarla y adaptarla a las realidades tanto nacionales como internacionales que emergen., sin embargo,

no siempre es factible llevar esto a cabo debido a que las autoridades a menudo no disponen de los recursos necesarios, ya sean materiales, de comunicación o de legitimidad, para consolidar los resultados esperados; algo que se hace aún más evidente en el ámbito internacional (Morin & Paquin, 2018).

Finalmente, la evaluación es el sexto punto para seguir. De igual manera es un paso complejo de llevar a la práctica por todas las interpretaciones que pueden devenir una decisión de política exterior, ya que lo adecuado o no de una política puede ser y aunque algo puede ser beneficioso para un segmento de la sociedad, siempre existe la posibilidad de que otro segmento lo considere perjudicial. En este caso, todos los actores que sirvieron para enmarcar el problema deberían de considerar si mantener, ajustar o reformular la decisión con base en los resultados obtenidos. De esta manera, se reinicia el proceso (Morin & Paquin, 2018).

La crisis de la eurozona en 2009

En el año 2008 los países del Norte Global vivirían la peor crisis financiera desde el crac de 1929. Una burbuja inmobiliaria había explotado en los Estados Unidos, producto del impago en las hipotecas de aquel país. Bancos y firmas financieras de renombre quebraron en semanas, poniendo a la economía de los países más desarrollados en serios problemas que actualmente se resienten.

Los efectos de la crisis llegaron rápidamente a la UE. La eurozona, que unifica a 19 países en una moneda común, tuvo que lidiar con esta situación con altos costos económicos y sociales. Si bien todas las economías lo resintieron, el golpe para España, Portugal, Italia y Grecia fue mucho mayor como señalaron los cálculos económicos y financieros en su tiempo. He aquí uno de los primeros retos a superar para la recién llegada Angela Merkel. Al ser

países unificados monetariamente y a la vez tan diversos entre sí, hizo que el manejo de crisis se complejizara mucho más. Pasar por todo este trecho con distinto lenguaje, cultura, leyes laborales y regímenes fiscales no ayudó a una pronta solución.

Nos centraremos en el caso de Grecia y cómo fue su turbulenta relación con la Troika (triunvirato formado entre la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)) cuando necesitó un rescate financiero. Como un preludio debemos acotar que el país entre los años 2007 y 2015 perdió un cuarto de su PIB debido en gran parte a la crisis del 2008 llevando a una profunda recesión; el desempleo paso del 7% al 28% en un lustro; además, tuvo una crisis migratoria importante donde más de 400,000 ciudadanos emigraron por mejores condiciones laborales (Rohac & Christensen, 2017).

Cuando la crisis hizo quebrar a importantes bancos europeos, en especial a alemanes tales como el Deutsche Industriebank o el Deutsche Bank, Angela Merkel optó por salvaguardar y velar por la estabilidad de Alemania en una primera estancia. Fue consciente que las economías mediterráneas atravesarían con mayor dificultad la crisis, pero no estuvo en sus prioridades alguna ayuda. Esto le valió buenas reseñas dentro de su país, ya que parecía preponderar los intereses de los alemanes antes que de otros. Además, siempre se negó a homologar la deuda de los países mediterráneos a la zona euro como muchos habían opinado.

Para sorpresa de todos, en octubre de 2009 el nuevo primer ministro griego, Georgios Papandreou reconoció lo inconmensurable de la deuda en su país y que las finanzas públicas estaban al borde del abismo. En ese momento el mundo volteo a ver a Merkel en busca de soluciones.

Grecia había maquillado sus cuentas públicas para favorecer su entrada al euro con el primer ministro Kostas Karamanlis. El crac de 2008 quitó los alfileres que sostenían a la economía griega, comprometiendo el proyecto conjunto del euro. Sus inversores y acreedores entraron en pánico al conocer la deuda del 127% del PIB, por lo que Grecia perdió el acceso a los mercados de capital, obligándole finalmente a buscar ayuda de la Unión Europea e instituciones como el FMI (The Economist, 2019). La salida común a la crisis de la deuda que vivía Grecia era devaluar su moneda, imprimiendo más dinero. Esto implicaba cambios en sus políticas monetarias, pero al ser parte de la unión monetaria del euro ese movimiento estaba a cargo del BCE por tanto dejó de ser una opción.

La crisis griega tuvo dos fases de acuerdo con Robert Godby y Stephanie Anderson. La primera con duración de dos años, caracterizada por el conjunto de políticas y decisiones para aplacar los efectos del apuro económico las cuales fueron desde su perspectiva "*responses attempted to work within the existing structure of the eurozone and EU Treaty framework*" (2016. p. 126) mediante la mencionada Troika.

La segunda fase tiene como punto focal la reestructuración de la UE en cuestiones financieras y fiscales de los países miembros. El conjunto de reformas internas impulsadas por la Comisión Europea (CE) tenían como objetivo alterar la arquitectura y el esquema que había fallado en 2008 sobre el euro, en temas de impuestos y soberanía bancaria (Godby & Anderson, 2016).

Al conocer la situación en los países mediterráneos, la canciller alemana enmarcó la situación griega como un problema que necesitaba una solución rápida y en grupo. El ***framing*** fue claro y consistente por parte de Merkel, entonando que "Europa fracasará si el euro fracasa, y Europa ganará si el euro gana" (DW Documental, 2021). Elevó a prioridad

la ayuda financiera y económica para Grecia no solo como cabeza del gobierno alemán, sino para toda la UE. Una de las pruebas de su fuerte convicción y liderazgo político dentro de la organización.

Al ser presentada como una situación de crisis el ***agenda-setting*** es mucho más enfocado y sencillo para lograr su objetivo. En este caso la respuesta de Merkel fue inmediata tras conocer todos los detalles del desplome de la economía de Grecia, ya que los intereses alemanes y europeos estaban en juego; sin embargo, el contexto era muy desalentador para la unión. Si bien el gobierno encabezado por Papandreou se comprometió a reformas estructurales y de largo alcance para la recolección de impuestos y recorte de gasto público, no parecía ser suficiente frente a la magnitud de aprieto (Godby & Anderson, 2016).

Las **opciones** se iban limitando conforme al paso del tiempo. La UE no contaba con mucha experiencia sobre las complicaciones que atravesaban, al ser la primera crisis que enfrentaban como bloque desde la circulación del euro en 2002. En ese momento quien si contaba con un bagaje tratando los problemas internos de los países provocados por una crisis de deuda era el FMI. Aunque pedirle ayuda a otra institución era analizado como políticamente embarazoso, los expertos en la materia aconsejaron a la canciller Merkel formar un trabajo conjunto (Godby & Anderson, 2016).

Se desplegaron varios escenarios respecto al que hacer; sin embargo, desde la perspectiva alemana descartaban que existiera un rescate utilizando el presupuesto de la UE, ya que la eurozona se diseñó intencionalmente con prohibiciones de responsabilidad conjunta. Desde la perspectiva de la opinión pública alemana "*to aid a country, especially one that had ´cooked its books´ in order to appear in step with Maastricht Treaty rules, would*

only encourage moral hazard, allowing Greece to avoid the consequences of its own decisions and poor governance" (Godby & Anderson, 2016, p.127).

Pero el tiempo corría y el horizonte que se avizoraba era mucho peor si Grecia se declaraba en quiebra. En contra de la opinión pública y del ego europeo de pedir ayuda se Berlín **tomó la decisión** de acercarse al FMI, quién estipuló tres premisas que serían el inicio de la primera fase. En conjunto las premisas estimulaban que Grecia necesitaba urgentemente ayuda externa para estabilizar su deuda y por la cantidad de recursos era necesaria la supervisión del Fondo, mientras que la UE necesitaba de igual manera su consejo para mejorar sus políticas de respuesta a las crisis de este tipo (Godby & Anderson, 2016). Para Angela Merkel fue muy esclarecedor y con la disciplina científica que la caracterizaba acató los consejos de los expertos en finanzas y economía internacionales, que fueron el timón para el resto de las **decisiones** que analizaremos después.

La máquina de préstamos comenzó a andar seis meses después de que la crisis llegó. El primero de ellos llegó en mayo de 2010 cuando Papandreou concluyó con la Troika un Programa de Ajuste Económico como el primer rescate financiero de Grecia por un valor de €110 mil millones que representaba casi el 50% de su PIB. Con la firma del Memorándum de Entendimiento, los gobernantes de la Eurozona avalaron los acuerdos. De esta manera Grecia quedaba sujeta a la intervención de la Troika (Ortiz, 2023).

Por otro lado, el segundo rescate llegó en octubre de 2011, por €130 mil millones de euros. Al tiempo Papandreou anunciaba su intención de someter a referéndum el trato de la Troika ante el descontento social; sin embargo, la inestabilidad política griega días después hizo que se cancelara la consulta y en cambio ofreciera dimitir como jefe del gobierno (Ortiz, 2023).

El último préstamo llegó en julio de 2015 tras un proceso que necesitó de muchas horas de negociación entre el recién llamado Grupo de Bruselas (la antigua Troika), la UE y Grecia por €86 mil millones. Para entonces habían pasado ya como primeros ministros, Lukas Papadimos (2011-2012), Panagiotis Pikramenos (2012), Antoni Samarás (2012-2015), Vasilikí Thánou (2015) y Alexis Tsipras (2015-2019), quiénes tuvieron que lidiar con las presiones sociales, políticas y económicas que ejercía sobre ellos las altas responsabilidades de la Troika y por el otro lado el desmesurado descontento del pueblo griego que se sentía asfixiado.

Las condiciones para su **implementación**, como en todo préstamo administrado por el FMI eran contundentes. Lo primero que se estipulaba era corregir su déficit fiscal aumentando la recolección de impuestos y reduciendo en general el gasto público, programas sociales y pensiones. La eliminación de las protecciones del mercado de trabajo y ayuda a la productividad lo cual impactó en la empleabilidad y los salarios se fueron a la baja. Por último, para la estabilidad financiera del mercado se inyectarían millones para que tuviera liquidez en pro de la recuperación económica y que volviera a existir confianza en él.

Paralelamente a la toma de decisiones de los líderes europeos una creciente **opinión pública** que se oponía a todo lo que se estaba haciendo, podemos analizarla como partede la **evaluación** de las decisiones tomadas. Los argumentos eran variados, pero tenían puntos en común como la xenofobia, euroescepticismo y nacionalismo exacerbado. El resentimiento popular se vio reflejado en muestras de odio y reforzamiento de los estereotipos como que los sureños eran flojos, mentirosos y derrochadores (Godby & Anderson, 2016).

Los países del norte, en especial Alemania habían convenido con la idea que se estaba ayudando a un país fraudulento que había mentido para estar al euro, además derrochador de

dinero en favor de regalarlo a sus ciudadanos. Así nos percatamos que en la sociedad no se asimilaba el discurso de los gobiernos europeos sobre la situación a favor del rescate financiero. En palabras de nuestros autores Godby y Anderson fue una encrucijada donde se estaba "*protecting the union they had worked hard to create would require aiding the country whose actions now put that union at risk*" (2016. p. 129). Bajo esta perspectiva puede entenderse que defendían el interés nacional como un conjunto europeo, a pesar del total desacuerdo de sociedades como la alemana y la griega. Como se dejó establecido en el primer capítulo, el interés nacional cambia dependiendo de las necesidades que se vayan presentando y del líder del momento.

Por el otro lado, en Grecia la situación no caminaba de la mejor manera. Había un resentimiento creciente por las políticas aplicadas en especial en contra de Alemania y Angela Merkel. Además, debemos añadir como los viejos estereotipos xenofóbicos que se pensaban eran asunto del pasado brotaron a la luz en contra de los alemanes. Un sinfín de suásticas y la imagen de la canciller comparándola con Adolf Hitler inundaron Atenas en las protestas que apelaban por finiquitar las políticas estipuladas desde el seno europeo.

Los gobiernos europeos, conscientes de las circunstancias que estaba enfrentando Grecia, optaron por tomar medidas preventivas para estar preparados ante posibles situaciones similares que pudieran surgir en otros países miembros. Por lo que empezaron a crear estructuras como la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), una organización creada en las mismas fechas del primer préstamo para salvaguardar la estabilidad financiera de la UE mediante la reasignación de la deuda con bonos garantizados por los accionistas que en este caso eran los estados miembros. Tuvo un presupuesto de casi

€500 mil millones que serían utilizados en caso de que algún miembro de la eurozona los necesitara en forma de rescates económicos (Godby & Anderson, 2016).

Hasta antes del tercer crédito Grecia se creía una causa perdida. Los países que más inyectaron dinero, Francia y Alemania resistían a las graves críticas sobre la utilidad de haber invertido ya más de €240 mil millones para evitar lo que parecía ineludible, el *Grexit*. Ambas partes se preguntaban que tanto convenia tener a Grecia dentro de la unión, así como que tanto estaba dispuesto el país heleno a aceptar tan tajantes condiciones. Las negociaciones se tornaban cada vez más difíciles, en especial sin el visto bueno de Berlín y Paris ya que "*without the resources and official support of Europe's two largest economies, it would be impossible for this proposal to be considered*" (Godby & Anderson, 2016, p.135).

En la segunda fase de la crisis, los líderes europeos tenían dos años lidiando con esta situación por lo que comenzaron a diversificar sus mecanismos. Dos grandes cambios se suscitaron. El primero fue la llegada del italiano Mario Draghi a la cabeza del BCE, y el segundo fue la creación de los famosos préstamos de bajo interés del BCE conocidos como *Long Term Refinancing Operation* (LTRO) los cuales fueron puestos en circulación para elevar la confianza del mercado y evitar la especulación de una posible suspensión del pago de la deuda por falta de liquidez. Todo un éxito ya que, en un lapso de 24 horas, medio billón de euros en créditos fue concedidos. Además, fue cuando Draghi expone su discurso de mayor relevancia en Londres "*to do what it takes*" (European Central Bank, 2012) dando una inyección de tranquilidad y estabilidad por parte del BCE y de la UE en general.

Los buenos resultados de los LTRO y la confianza puesta en el presidente del banco dieron un tiempo de respiro a los tomadores de decisiones para idear mejor sus estrategias políticas futuras. He aquí el punto focal en el que esta segunda se da. Los países de la

eurozona se concentrarían en mitigar y controlar los problemas que a largo plazo contribuyeron a la crisis, por lo que estructuraron un pacto fiscal en el que cada miembro a nivel interno debía reformar constitucionalmente que los déficits presupuestales no excederían el .5% del PIB y que se acatarían las decisiones necesarias desde la UE a aquellos países que excedieran el 60% de su PIB en deuda, como lo estipulaba el Tratado de Maastricht (Godby & Anderson, 2016).

Llegado el 2012 el panorama no era muy alentador ya que se tenía que lidiar con las consecuencias de las políticas de austeridad. Algunos números eran alarmantes como el nivel de desempleo era del 50% en países como Grecia y España, en especial el sector con mayores bajas fue el de los jóvenes que hasta la fecha no se recupera. Las condiciones en la Unión no eran las mejores y se reflejaban en todos los miembros, en especial en los niveles de crecimiento económico. Un sentimiento de frustración se fue apoderando de las políticas nacionales de los países dando como resultado un numero alto de partidos populistas y antieuropeos para el euro parlamento (Godby & Anderson, 2016).

Finalmente, las condiciones en Grecia se fueron recuperando lentamente y para 2014 la recesión finalmente había terminado, dándole la bienvenido nuevamente al mercado de créditos y un poco más de independencia financiera. Pero como se comentó arriba, los ciudadanos griegos no notaron alguna mejora en su vida diaria, volcándose a políticos y partidos que parecían escuchar sus necesidades y reivindicarlas al espacio político. A todo esto, comenzará una crisis política con la llegada de ministros socialistas que parecían cobrar venganza de los últimos años a la UE.

Quién tiene el dinero, hace las reglas: el liderazgo alemán en la crisis de Grecia

Durante las negociones con todos los actores involucrados fue preponderante el poder y la fuerza de un país sobre la política de la UE, el de Alemania. Al mando de Angela Merkel, el país germano dio cátedra por su disciplina fiscal característica de un gobierno de la CDU y probablemente impulsado por su crianza luterana. Hacienda caso del estudio de la personalidad de los líderes establecido por el FPA tenemos que detenernos a estudiar esta característica de la canciller para entender mejor su comportamiento durante la crisis.

Según Steven Ozmet, Lutero concebía la caridad y la pobreza dentro de los marcos específicos de su filosofía. A través de su ejemplo y enseñanzas, consideraba la pobreza como un asunto cívico que incumbía a toda la ciudadanía. Propuso que cada ciudad debiese contar con un fondo de ahorro destinado a proporcionar préstamos a aquellos ciudadanos que lo necesitaran, quienes se comprometían a devolver el dinero prestado en cuanto sus circunstancias lo permitieran, además de brindar ayuda a sus semejantes cuando fuera necesario. En resumen, promovió la idea de la responsabilidad cívica compartida como un valor fundamental, que aún se refleja en la sociedad alemana (2012).

"W*ho receives, recovers and profits from society in a time of need has a moral responsibility to pay society back by acting in turn as a strong citizen who can help fill the common chests and sacrifice for his now needy neighbors*" (Ozmet, 2012)

El autor analiza que, si Merkel se negó a homologar la deuda, ya sea comprando bonos o reformando la unidad monetaria, fue porque desde la perspectiva luterana esto no ayudaría a redimir la pobreza de los países afectados. Según el luteranismo, estas naciones no asumirían sus responsabilidades colectivas que los llevaron a su situación actual y, por ende, no compensarían a la sociedad, en este caso los otros países miembros, que les había prestado

ayuda. Quizás desde la perspectiva de Angela Merkel esto no se cumpliría si obtenían otra salida más fácil por lo que la política propuesta por la Troika y aprobada por Berlín fue contundente. A través de sus discursos con los eurodiputados era evidente su decisión "Grecia no tocará un céntimo a menos que se hagan esfuerzos ¡así es!" (DW Documental, 2021).

Sobre el caos social que el pueblo griego tuvo que pasar el ex primer ministro Alexis Tsipras la recuerda como una mujer de una gran inteligencia, pero intransigente. Él reconoció e hizo énfasis en los valores protestantes de la canciller, al decir que las consecuencias sociales por las reformas impuestas por la Troika eran un purgatorio necesario so pretexto de consolidar las finanzas del país. Aunque ante la ola de protestas en especial en Atenas, Merkel comenzó a ganarse la reputación de "alemana insensible" (DW Documental, 2021) ante la crisis social que se desató en el país heleno.

El sentido europeísta que caracterizó a Angela Merkel fue su mayor argumento para poder llevar este salvavidas a las economías de los países EPIGI, en especial para el caso griego. Este fue el primer reto que ponía a prueba a su cultura estratégica, el europeísmo, que para esta época aún estaba consolidándose. Tanto se puso a prueba que para mayo de 2012 cuando el presidente de Francia Nicolas Sarkozy perdió la reelección fue un golpe duro para su poder de acción. Conocidos como *Merkozy* habían hecho una mancuerna política-económica que era el motor diplomático para desenmarañar las negociaciones.

Ahora con el recién electo presidente François Hollande, se debían hacer renegociaciones de todo lo que estaba pactado con la anterior administración. Un punto para considerar es que el nuevo gobierno francés era de corte socialista y el Partido Socialista francés que representaba no tenía la mejor reseña de las políticas de Merkel. Al final

Alemania se había quedado sola como un único poder en favor de la causa europeísta, aunque como bien sabemos el aspecto conciliador de Merkel lograría grandes hazañas con Hollande.

Es importante reconocer como Angela Merkel fue construyendo su liderazgo con el tiempo. Esta crisis fue durante su primer mandato y aunque con sobradas críticas, logró anteponerse y formar gobierno en 2009 y 2013 en las elecciones federales alemanas donde aún pesaba la eurocrisis a nivel político. Y aunque el respaldo de Francia aseguraba un soporte más sólido en sus decisiones, Merkel forjó un mando que era sinónimo de verdad, certeza y compromiso dentro de la Unión. Prueba de ello es que durante su gestión fueron electos cinco presidentes franceses mientras que ella consiguió mantenerse como la líder de Alemania y de facto de la UE.

Tal vez existan varias preguntas por responder tras analizar toda esta información y cronología de hechos. Una de las más relevantes es ¿de dónde obtuvo lo recursos Alemania para poder desembolsar esas grandes cantidades de dinero? La respuesta corta es de los contribuyentes alemanes, pero hay un trasfondo importante que explicar. Angela Merkel siempre enmarcó la situación de salvar la estabilidad del euro, era salvaguardar a toda Alemania, así como sus bancos, economía y alejar a la sociedad de una verdadera crisis. Por lo que ella y sus homólogos europeos del norte decidieron prestar ese dinero. Al final del día los alemanes a penas y se percataron de la crisis gracias el buen trabajo interno de su canciller; en cambio, fue creciendo la idea errónea sobre como su gobierno regalaba dinero a los países mediterráneos creando una atmosfera de tensiones internas en los países.

Por otro lado, una pregunta legítima podría centrarse en si realmente tuvieron éxito las reformas implementadas en países como Grecia. Para abordar esta cuestión, podemos

analizar algunos de los indicadores económicos del país heleno en comparación con los años tumultuosos de la crisis de la deuda.

COMPARACIÓN DATOS MACROECONÓMICOS DE GRECIA			
Dato/Año	**Porcentaje/ Cantidad**	**Dato/Año**	**Porcentaje/ Cantidad**
PIB 2023	€220 mil millones	**PIB 2011**	€203.308 mil millones
PIB per cápita 2023	€21 mil	**PIB per cápita 2011**	€18,310
Déficit 2022	-2.4% del PIB	**Déficit 2009**	-15.20% del PIB
Riesgo de pobreza 2022	18.8%	**Riesgo de pobreza 2012**	23.1%
Presión fiscal 2022	42,8% del PIB	**Presión fiscal 2009**	32.8% del PIB
Deuda total 2022	€356.597	**Deuda total 2011**	€175.20
Tasa de desempleo 2024	10.4%	**Tasa de desempleo 2012**	26,8%

Fuente: Datos Macro (2024) Elaboración propia

Con los datos anteriores, podemos deducir que la situación social es precaria, con elevados índices de pobreza y desempleo que afectan a gran parte de la población; pero, tras el agónico momento, debemos reconocer que fue gracias a su liderazgo que la zona euro siguió intacta, así como la UE y las economías nacionales de la mayoría de los miembros están en recuperación favorables.

Adicionalmente debemos considerar el papel que jugó Angela Merkel en todos estos años dentro de la UE. Si bien un sinfín de agentes europeos tuvieron un rol importante

debemos reconocer a la líder alemana como la gran arquitecta del rescate a los países mediterráneos en especial a Grecia. Ella estaba presente a través de varios plenipotenciarios en los diferentes niveles de la negociación, uno de los más importantes fue su ministro de finanzas Wolfgang Schäuble que defendió los intereses de su país y tomó una postura de liderazgo ante la severidad de horizontes que se avizoraban.

A pesar del tumultuoso viaje Angela Merkel siempre obtuvo el apoyo de su partido y de su gabinete y ni hablar de los altos y constantes porcentajes de aprobación por parte de la ciudadanía. Si bien tuvo que arreglárselas para obtener el apoyo para formar gobierno con distintos partidos, no fue mayor impedimento para consolidarse en estos años como la líder europea por excelencia. No obstante, como se ya se mencionó el surgimiento de políticos y partidos que representan valores antieuropeos en todo el continente no se hizo esperar, formándose una especie de bola de nieve que con el tiempo se convertiría en una decadencia política y democrática para la Unión dejando entre ver las grietas que aún persisten entre quienes forman y quieren formar parte de la UE.

La anexión de Crimea en 2014

La importancia de Ucrania para la Unión Europea

Cuando la situación en la UE parecía tener cierta estabilidad, un nuevo escenario bélico en el este del continente comenzaba a gestarse. En la península ucraniana de Crimea, se observaban movimientos inusuales de soldados rusos, lo que generó preocupación en el gobierno local. Sin embargo, aún no eran conscientes de que estaban a punto de presenciar uno de los acontecimientos más importantes de la época actual, que cambiaría las normas y la percepción del mundo institucional posterior a la Segunda Guerra Mundial y ponía en el filo a las alarmas globales de guerra.

Para contextualizar, es fundamental considerar que, después de Rusia, Ucrania ocupa una posición de gran relevancia en Europa del Este para la UE, debido a su ubicación geopolítica. Esto se debe a que tiene acceso al Mar Negro y comparte frontera con su vecino ruso. Por lo tanto, las relaciones con la Unión han buscado la cooperación, especialmente en lo que respecta a cuestiones energéticas, recursos naturales y comercio (Rodríguez, 2018).

Aunque siempre la intención de Kiev ha sido ser miembro oficial de la UE, han existido diversas causas por las que esto no ha sucedido; sin embargo, se han extendido lazos de cooperación entre ambos partes como con la Estrategia Común para Ucrania (1999) en la que se pretendían reformas democráticas y económicas a cambio del apoyo de Bruselas a Kiev. Otro acuerdo fue el Plan de Acción de 2005 que hace hincapié en la cooperación en temas de seguridad y energía. Además, solicitó formalmente su adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para el 2006, la cual fue rápidamente desechada por Alemania, pero impulsada por países de Europa del Este y Estados Unidos. Por último, para 2014 se terminaron las negociaciones para el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania, que por una disputa con Vladimir Putin no pudo ser firmado ni ratificado (Rodríguez, 2018).

Fue en el año 2014 cuando la anexión de Crimea se convirtió en el evento que hizo virar al continente hacia el disentimiento, a la ruptura del orden internacional y al caos. La anexión de Crimea fue un golpe duro para la comunidad internacional en especial para la UE. Lo que no debe caber duda es que la situación interna del país no ayudaba en lo más mínimo a poder manejar esta crisis.

Contexto previo a la anexión

La ingobernabilidad en Ucrania estaba llegando a niveles preocupantes. De acuerdo con algunos expertos es uno de los países más corruptos, empobrecidos y frágiles de Europa tras

su independencia de la URSS. Además, la injerencia rusa en su política interna como en los movimientos secesionistas contribuyeron a que la situación fuera más complicada.

Ejemplo de esta falta de libertades, corrupción e impunidad fue cuando el entonces presidente pro ruso Víktor Yanukóvich, encarceló e hizo presa política a la líder de la oposición y de la llamada Revolución Naranja, Yulia Timochenko quién era pro-europeísta. Este hecho desato fuertes críticas por parte de los miembros de la UE como la de Angela Merkel, quien mostró su desencanto por su encarcelamiento y comenzó una jugada política para que los demás jefes de Estado condenaran el acto.

El presidente Yanukóvich, parecía tener mayores intenciones de anexionar a su país a Rusia que a la UE. De esta manera obstaculizó la firma del Acuerdo de Asociación provocando así que en la capital y en la parte occidental del país comenzaran protestas en contra de su gobierno. Para febrero del 2014 el presidente ucraniano abandonada su cargo y se autoexiliaba en Moscú, dejando a su país en una crisis política y de gobernabilidad aún más profunda y duradera (Rodríguez, 2018).

Al tiempo, las zonas separatistas del este comenzaron a agitar el sentimiento pro ruso en forma de referéndums con el objetivo de legitimar su visión de ser parte de Rusia. De esta manera en marzo de ese mismo año se llevaría a cabo un referéndum celebrado por la República Autónoma de Crimea con el total apoyo y cuidado de militares rusos que habían llegado desde Sebastopol, que ya era un puerto militar ruso y otros tantos desde Rusia continental con el beneplácito de Putin, justificándose en su doctrina de política exterior respecto a la protección de minorías rusas en su cercanía próxima (Rodríguez, 2018). Los resultados arrojaron que el 96.77% de los votantes apoyaron su adhesión a Rusia, por lo que

el nombrado Consejo Supremo de Crimea solicitó formalmente a Moscú su presencia, quien en pocas horas había llevado una delegación (ABC, 2014).

Dos días después de los resultados del referéndum los lideres de las recién proclamadas repúblicas de Crimea, Serguéi Aksiónov y Vladímir Konstantínov, Vladimir Putin y el alcalde de Sebastopol Anatoli Chali, firmaron formalmente la anexión de ambos territorios a la federación rusa (Rodríguez, 2018).

Guerra en Europa

El **framing** de Merkel fue categórico y lo hacía vis a vis de Vladimir Putin. En una visita a la capital rusa exclamó que "la criminal anexión de Crimea es una violación del derecho internacional y el conflicto en el este de Ucrania son un duro revés para la cooperación… una violación a los fundamentos del orden de paz europeo común" (DW Documental, 2021). No obstante, tenía que seguir con un diálogo abierto y fluido entre el eje Berlín-Moscú. No se podía romper relaciones tajantemente ni tener comportamientos alternos a la resolución pacífica de controversias y el multilateralismo.

Para el **establecimiento de la agenda** consideraron que una guerra dentro de las fronteras del continente, con una potencia nuclear como Rusia significaría una catástrofe nunca vista, desencadenando un efecto domino al resto de los países de la zona, en especial a los más vulnerables de Europa del este. Por ende, la actuación de la UE debía ser firme, pero sin aumentar las tensiones con Putin, ágil pero cautelosa para permitir negociaciones y eficaz sin deteriorar las relaciones con el Kremlin. En la situación de crisis, fue relativamente sencillo establecer la agenda, dado que los intereses tanto alemanes como europeos se vieron comprometidos por un conflicto bélico en sus propias fronteras continentales. Con rapidez, el Bundestag hizo un llamado al apoyo internacional para Ucrania, proponiendo una

estrategia que combinara "diálogo con decisión y sensibilidad con cierta dureza"(DW, 2014), reforzada por la fortaleza y unidad de los miembros de la UE.

Las **opciones** que arribaron a la mesa de Merkel debían ser adoptadas de manera conjunta, por un lado, en la UE y por otro, en la OTAN. Se establecieron las opciones de sanciones económicas y financieras, involucrarse en un conflicto directo con Rusia y una serie de decisiones políticas en relación con la violación del derecho internacional. Sin embargo, la conexión que se había establecido entre la canciller alemana y el presidente ruso era firme y la más cercana entre los líderes occidentales. El mundo entendía que entre las pocas personas que podrían acercarse lo suficiente para negociar con Putin era Merkel.

Basándose en los argumentos previos, las **decisiones** adoptadas incluyeron no aceptar los resultados del referendo en Crimea, así como no reconocer las autoproclamadas repúblicas de Crimea y Donbas (Rodríguez, 2018). La respuesta de los países occidentales se centró en suspender la participación de Rusia en la cumbre del G-8 y aplicar un paquete de sanciones económicas y financieras, destacando un embargo a las exportaciones e importaciones, con una participación clave de Merkel en su intensificación. Además, hubo una condena generalizada por parte de la comunidad internacional, acusando a Rusia de violar los principios fundamentales del derecho internacional y las normas de convivencia entre naciones.

Otra medida adoptada fue la implementación de estrategias diplomáticas y negociadoras. Un ejemplo de esto se dio en junio de 2014 en Normandía, Francia, durante la conmemoración del 70º aniversario del desembarco aliado en la Segunda Guerra Mundial, donde Angela Merkel y François Hollande facilitaron un encuentro entre el recién electo presidente ucraniano, Petró Poroshenko, y Vladimir Putin. Este evento marcó el inicio de

esfuerzos diplomáticos continuos entre Moscú y Kiev, liderados por Francia y Alemania, buscando allanar el camino para negociaciones directas.

La personalidad de Merkel, así como su historia personal, tuvieron un impacto significativo en las negociaciones con Putin. Merkel, quien creció en Alemania Oriental y es hablante de ruso, y Putin, un ex agente de la KGB en Alemania Oriental hablante de alemán, compartían una comprensión única. Desde su llegada al poder, Merkel había establecido una relación cercana con Putin, equilibrando la cooperación con un realismo prudente. En palabras del expresidente George W. Bush, sobre la relación de ambos fue que "Putin tiene una gran influencia y habla alemán, es astuto y puede ser muy duro… pero Angela también puede ser así. Nunca me preocupó que Putin pudiese dominar a Angela Merkel" (DW Documental, 2021)

Contrario a la opinión de la mayoría de los líderes occidentales, Merkel siempre mostró sus reservas sobre la posible integración de Ucrania a la UE y en particular a la OTAN. Ella era consciente que la Rusia de Putin se oponía rotundamente a un acercamiento de Ucrania hacia Occidente, considerando a Ucrania dentro de su esfera de influencia. Según autores como Noam Chomsky (2022) y Anton Bebler (2015), la no conformidad de Rusia fue enormemente subestimada, cruzando varias *líneas rojas* para los rusos, particularmente con la firma del Acuerdo de Asociación en 2014, visto como un preludio a la candidatura para la UE, y con la inusual presión de Estados Unidos para que Ucrania se uniera a la OTAN.

La **evaluación** hecha por la opinión pública y demás actores políticos a la política de la canciller con Rusia fue descrita como indulgente hacia Putin antes y después de la anexión de Crimea. Prueba de esto fue su negativa a respaldar la entrada de Ucrania en la OTAN, con el fin de evitar desencadenar la ira del Kremlin. Merkel justificó su posición basándose en

múltiples razones, principalmente en la situación interna de Ucrania, caracterizada por la corrupción, problemas económicos y un gobierno dominado por oligarcas. Además, citó la necesidad de evitar provocaciones adicionales hacia Putin, especialmente tras el incidente en Osetia del Sur en 2008, protagonizado por Rusia.

Una nueva dimensión se suma a esta ecuación con la ratificación del acuerdo para la construcción del Nord Stream 2 que tuvo lugar después de la anexión. Este movimiento fue un error estratégico, considerado así por muchos líderes como Bush, Zelenski o el primer ministro polaco Morawiecki, que a la postre fortalecería a Rusia. En consecuencia, podemos observar un incremento de la dependencia directa de la Unión Europea en materia energética en los últimos años como hablaremos a profundidad en el tercer capítulo. Con lo anterior resulta notable que la única decisión en política exterior que Merkel no revirtió de su predecesor Gerhard Schröder fue la referente al Nord Stream 1, el cual conecta las costas rusas a través del Mar Báltico y provee de gas natural al norte de Europa para su consumo interno. La creación del Nord Stream 2 formó parte de una negociación anterior a la anexión, no obstante, su anuncio se produjo semanas después de esta. Hay decisiones en las que intervienen múltiples intereses en juego y que ya no pueden revertirse.

La inclusión de Rusia en un modelo de seguridad europeo refleja un desafío complejo pero crucial para la estabilidad del continente. A partir del argumento anterior surge una cuestión que grandes estadistas europeos del siglo XX reflexionaron en su momento, tales como Mijaíl Gorbachov con la idea de un sistema euroasiático desde Lisboa hasta Vladivostok, el cual sugiere una visión inclusiva que abarque tanto a los países occidentales como a Rusia. Por su parte, Charles de Gaulle y su idea de una Europa desde el Atlántico hasta los Urales y Willy Brandt con su Ostpolitik, que buscaba mejorar las relaciones con

Europa del Este, incluida la Unión Soviética, durante la Guerra Fría (Chomsky, 2022). Los anteriores son ejemplos históricos de esfuerzos por lograr una mayor unidad en el continente a través del diálogo y la cooperación. Esta perspectiva se apoya en la creencia de que la seguridad y la estabilidad europeas solo pueden lograrse mediante la cooperación y no a través de la exclusión o la confrontación directa.

Por consiguiente, no es viable excluir a Rusia de un modelo de seguridad europeo, debido a su tamaño geográfico, su arsenal nuclear, así como su influencia política y económica en la región. La seguridad de Europa está intrínsecamente ligada a sus relaciones con Rusia, para bien o para mal. Ignorar o aislar a Rusia podría llevar a un aumento de las tensiones y a la inestabilidad en la región como se hemos atestiguado en las últimas décadas.

Para Angela Merkel el desafío radicaba en incorporar a Rusia en un sistema de seguridad europeo que respetase la soberanía de todos los estados europeos, promoviese la cooperación mutua y que aborde las preocupaciones de seguridad de todos los involucrados. Esto requiere diálogo, compromiso y, sobre todo, una voluntad política que, bajo el clima actual, parece ser el mayor obstáculo. Del mismo modo, el ex primer ministro de Luxemburgo y expresidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, afirmó que "necesitamos a Rusia y Rusia nos necesita a nosotros" (DW Documental, 2021), refiriéndose al resto de Europa occidental. Así la doctora Angela entendía que la geopolítica no se podía cambiar y que Rusia seguiría siendo un actor con el que se debía cooperar, aunque sin falsas esperanzas.

Los protocolos de Minsk

Durante estos difíciles momentos, las habilidades negociadoras de Merkel como *chief negotiator*, junto con Hollande, se destacaron. Ellos desempeñaron roles clave en lo que más

tarde se conocería como los Protocolos de Minsk I y II. Estos protocolos surgieron como respuesta a la guerra civil que estalló en el este de Ucrania, generando preocupación por una posible escalada por el resto Europa. Según la perspectiva de Bebler, "*some aspects of the confrontation and of the Western sanctions bore resemblance with the Cold War period*" (2015, p. 203) donde la estabilidad del sistema internacional se veía amenazada por preocupaciones sobre armamento nuclear, despliegue de tropas en lugares estratégicos y la inquietud de países vecinos con minorías rusas. En síntesis, el dilema de seguridad se extendía y percibía por toda la UE en el contexto anterior.

Las primeras **medidas adoptadas** para abordar la anexión rusa incluyeron la implementación de sanciones económicas. Sin embargo, como es ampliamente conocido, la política de sanciones no siempre resulta ser un método efectivo y, en ocasiones, puede generar efectos contrarios a los pretendidos. En el caso de Crimea, se pueden identificar varios objetivos detrás de estas sanciones: presionar para que la península fuera devuelta a Ucrania, poner fin al respaldo ruso a los separatistas en el este de Ucrania, lograr que Putin aceptara la expansión de la UE y la OTAN hacia el espacio postsoviético, y crear inestabilidad política interna en Rusia para posibilitar un cambio de gobierno (Bebler, 2015). Como se ha observado, estas medidas no lograron los efectos esperados en ninguna de estas circunstancias.

Es crucial destacar que el mayor impacto económico recaía en la Unión Europea, a diferencia de otros actores involucrados como los Estados Unidos. Lo que representaba un desafío significativo para Merkel en términos de encontrar soluciones independientes sin la necesidad de la aprobación o intervención estadounidense. Esto se convirtió en una prueba de la capacidad de Merkel para liderar la UE en la búsqueda de soluciones propias, lo que se

reflejó en los protocolos acordados en Minsk tras meses de los esfuerzos diplomáticos y preventivos para evitar un endurecimiento de lo que podríamos llamar como conflicto interno en Ucrania.

El Acuerdo de Minsk I se alcanzó en septiembre de 2014 en la capital de Bielorrusia, donde su líder, Alexander Lukashenko, también actuaba como un canal de comunicación con Putin. Aunque formalmente se describe como un acuerdo tripartito entre Ucrania, la Federación Rusa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), fueron las habilidades negociadoras de Merkel y Hollande las que impulsaron principalmente estos acuerdos después de 16 horas de intensas negociaciones y una diplomacia de ida y vuelta. Entre los 12 puntos pactados, podemos resaltar el inmediato alto al fuego por ambas partes; la descentralización del poder de Kiev de las proclamadas repúblicas; la celebración de elecciones libres y democráticas en las zonas de Donetsk y Lugansk de conformidad con las leyes ucranianas; asistencia humanitaria en la zona del Donbas; vigilancia permanente de la OSCE en la frontera ruso-ucraniana; retirar el apoyo ruso a terceros en el territorio ucraniano; entre otros puntos.

A pesar de todo el esfuerzo durante las dos semanas posteriores a la firma del protocolo se registraron frecuentes violaciones del alto el fuego por ambas partes en el conflicto. Las conversaciones continuaron en Minsk, y el 19 de septiembre de 2014 se acordó un seguimiento de este protocolo. El memorándum resultante clarificó la aplicación del protocolo en asuntos militares y de combate. Se estableció la retirada de armamento, la desmilitarización de las fronteras, la prohibición de vuelos de combate y un fortalecimiento de la vigilancia por parte de la OSCE.

Para la correcta implementación de estas medidas Ucrania debía hacer arreglos en sus políticas internas referidas a publicar una ley que les diera su estatus especial a los territorios; una ley de amnistía para quienes participaron en los denominados eventos en dichos territorios; y una ley que hiciera legal la realización de elecciones internas en ambas regiones (Cúneo, 2020).

En una audaz y sin precedentes iniciativa diplomática en el siglo XXI, Angela Merkel asumió el liderazgo de las negociaciones, bajo la mirada escrutadora de un centenar de cámaras y reporteros que analizaban cada palabra y gesto corporal. La tensión era palpable, pero el trabajo debía concretarse. En un hecho asombroso, ambas partes aparentemente se comprometieron a llevar a cabo lo estipulado, aunque con algunas reservas que se convirtieron en profundas diferencias irreconciliables por ambas partes. Aunque se observó una disminución en el conflicto, esta no fue significativa, ya que ninguna de las partes asumió plenamente sus obligaciones, justificadas por el descontento mutuo.

Con el contexto desalentador traído con el primer protocolo, en 2015 llegó la firma de Minsk II con una UE mucho más agobiada por la situación de Ucrania. El cese al fuego no se cumplió completamente y se había intensificado para principios de años. Es así como entra en escena el Cuarteto de Normandía para resolver el conflicto bélico. Dicho equipo de trabajo estaba conformado por los jefes de gobierno de Alemania, Francia, Rusia y Ucrania, así como de sus respectivos ministros del exterior. Este cuarteto de chief negotiators inauguraron una diplomacia de ida y vuelta, así como de llamadas telefónicas en pro de la paz europea.

En general, este segundo protocolo retomaba en su mayoría la esencia del primero, pero era mucho más específico sobre el futuro de las zonas secesionistas. Ahora se estipulaba

claramente que se debía restaurar el orden y la soberanía de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk, al mismo tiempo que se les otorgaba un estatus especial en la constitución del país. Además, se acordó aumentar la comunicación entre el triunvirato conformado por la OSCE, Moscú y Kiev.

A 10 años de la firma del primer protocolo, el desenlace de la inestabilidad en el este de Ucrania es desalentador por la invasión rusa. El conflicto en Ucrania se extendió y cobró la vida de miles de personas y hoy en día se convirtió en un conflicto internacional entre dos países. Como se ha mencionado anteriormente, Angela Merkel mantuvo un diálogo constante con Vladimir Putin y adoptó un enfoque realista hacia el futuro sin alimentar ilusiones de un cambio en las decisiones rusas. En su primera entrevista después de dejar la cancillería, mencionó su previsión de un conflicto entre Ucrania y Rusia, buscando aprovechar al máximo los protocolos de Minsk para evitar este escenario. En última instancia, ella fue la líder política que logró mayor éxito en contener las acciones de Putin. Una prueba de ello es que la preparación y la invasión misma se gestó tras la salida del Bundestag de Merkel y bajo el mandato de Scholz.

La cuestión migratoria en 2015

Como señalan Will Jones, Alexander Teytelboym y Dalibor Rohac (2017), la cuestión de los refugiados representó el mayor movimiento de personas en el continente desde la Segunda Guerra Mundial. Ahora, este hecho fue matizado con el flujo migratorio desde Ucrania con el comienzo de la guerra en 2022. Ninguna de las estructuras europeas estaba preparada ni tenía la capacidad receptora que se presentó en el año 2015.

Cuando las revoluciones conocidas como la Primavera Árabe llegaron al norte de África y Medio Oriente en 2011, se esperaban cambios más positivos y esperanzadores. Sin

embargo, nadie anticipó el caos social, las guerras civiles y la inestabilidad política que resultaron, contribuyendo en parte a un éxodo humano que afectaría principalmente a la UE. Según ACNUR (2015), durante ese año se registró la llegada de aproximadamente un millón de refugiados e inmigrantes que intentaban ingresar a la UE. La ruta más común era desde Libia hacia las costas de Italia, así como desde Turquía hacia las islas griegas de Lesbos. En el transcurso del año, se documentaron 3550 muertes en intentos de cruzar las fronteras por mar, con la mayoría de los migrantes huyendo de los conflictos en Siria, Afganistán e Irak.

Es esencial resaltar que la canciller alemana expresó en múltiples ocasiones que, debido al sufrimiento humano involucrado, el término *crisis* no era apropiado para describir una de las peores dificultades humanitarias de la historia reciente. Por lo tanto, como nota metodológica, se evitará el uso de dicho término.

Para la autora Ana Carbajosa (2021) el momento clave para que existiera un movimiento político de Merkel fue el caso de Alan Kurdi, un pequeño sirio de tres años que se ahogó en su intento de llegar a Turquía con su familia. La imagen fue mediática y era la muestra perfecta de lo que ocurría en el continente. Cientos de miles de refugiados estaban esparcidos en todos los países colindantes a Alemania, que era considerada como la tierra prometida. Las condiciones de los migrantes eran deplorables, ocurriendo dentro de las fronteras de la UE, algo que no podía ser concebido en el imaginario colectivo. La presión sobre Angela Merkel solo crecía conforme el tiempo transcurría.

Budapest se convirtió en el foco de atención internacional debido al gran número de personas que esperaban allí por una oportunidad para llegar a Alemania. En este contexto, el gobierno húngaro presentó la situación como un problema específicamente alemán, desentendiéndose de cualquier responsabilidad. Los refugiados, ubicados en la estación de

tren Keleti y por ello denominados los refugiados de Keleti, impulsados por la urgencia de su situación, decidieron formar caravanas migratorias hacia Austria con el objetivo de alcanzar Alemania. El primer ministro Viktor Orbán facilitó el traslado de estos migrantes hacia la frontera austriaca mediante autobuses, en un intento por eliminar el problema de su territorio (Carbajosa, 2021).

El **enmarcaje** de Angela Merkel ante la crisis migratoria puede ser interpretada desde dos perspectivas distintas. Por un lado, se observa como una reacción de emergencia ante la inminente presión de la situación y el escrutinio internacional, especialmente tras la resonancia mediática del caso de Alan Kurdi, lo que dejó a Merkel con un margen muy estrecho para tomar decisiones. Por otro lado, la crisis migratoria en Europa no era un fenómeno nuevo, sino que había estado gestándose durante años, alcanzando un punto crítico en 2015. La Unión Europea ya llevaba tiempo enfrentándose a flujos migratorios y a la gestión de solicitudes de asilo en sus fronteras. Así el problema migratorio sigue siendo una cuestión sin resolver hasta la fecha, principalmente porque no se han abordado sus causas fundamentales y sobre esa línea la canciller estipulaba que “Se trata(ba) de una situación nunca vista antes que ha puesto a prueba los valores europeos. Es, nada más y nada menos, una obligación humanitaria” (Carbajosa, 2021). dando paso a sus decisiones futuras.

El **establecimiento de la agenda** fue definiendo las prioridades especialmente para actores políticos como ONGs, activistas y entidades como ACNUR, que mostraron un fuerte respaldo. Este apoyo culminó en 2022 cuando se anunció que Angela Merkel sería galardonada con el Premio Nansen de ACNUR. Para los defensores de la política de acogida, este acto se enmarcó en un compromiso con la humanidad, los derechos humanos y el derecho internacional, alineado con la visión europeísta que definió el mandato de Merkel.

A pesar de las numerosas objeciones y alternativas para manejar la crisis, la determinación de Merkel prevaleció, demostrando su firmeza y convicción ante tal desafío sin precedentes.

Antes de la crisis migratoria de 2015, durante los primeros mandatos de Angela Merkel, Alemania implementó varios cambios legislativos y de política que beneficiaron tanto a migrantes irregulares como a solicitantes de asilo. Joyce Marie Mushaben (2017) destaca que el gobierno alemán abordó problemas legales que afectaban a muchos refugiados a quienes se les había negado la residencia y enfrentaban la posibilidad de ser devueltos a sus países de origen, lo cual contravenía varios acuerdos internacionales. Bajo el liderazgo de Merkel, se concedió a los adultos el derecho de permanecer en Alemania, otorgándoles gradualmente residencia permanente, especialmente enfocándose en el bienestar de los niños para asegurar su acceso a la educación siguiendo el modelo alemán. Además, se permitió que aquellos en proceso de solicitud de asilo por más de seis meses pudieran trabajar, y se incrementaron significativamente los subsidios para este grupo en 2012, en un esfuerzo por garantizar su dignidad humana.

Las **opciones** a disposición del gobierno alemán se basaban en los protocolos migratorios existentes hasta entonces. Se aplicarían los procedimientos estándar de la UE, para devolver a los migrantes al primer país de la Unión por el que ingresaron, conforme al procedimiento de Dublín, lo cual era una opción directa y sencilla. Sin embargo, Angela Merkel, cuyos orígenes se encuentran en una Europa históricamente dividida por muros y barreras ideológicas, tenía la oportunidad de abordar la situación de manera diferente. Considerando que los derechos humanos y la libertad constituyen los fundamentos sobre los que se construye la UE, optar por medidas que contradigan estos principios representaría una paradoja inaceptable de la que Merkel no sería parte. Como ella misma exclamó “si Europa

fracasa en la cuestión de los refugiados, se romperá este estrecho vínculo con los derechos civiles universales (…) No será la Europa que imaginamos y no será la Europa que debemos seguir desarrollando hoy como mito fundacional" (Carbajosa, 2021). Así, la líder alemana tomó la que se convertiría en su decisión más controvertida y recordada, una que ha sido objeto de profundos análisis, estudios y debates significativos que han esclarecido sus implicaciones y profundizado en sus consecuencias (Mushaben, 2017).

La **decisión** de Alemania de suspender los procedimientos de Dublín para los refugiados, anunciada a través de un tweet de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF), fue el punto de inflexión durante el éxodo migratorio emprendido desde Budapest. Este anuncio implicaba que Alemania ya no devolvería a los refugiados del Medio Oriente a los primeros países de la Unión Europea en los que habían llegado, una práctica estándar bajo el Reglamento de Dublín, que determina qué Estado miembro es responsable de examinar una solicitud de asilo. En esencia, este cambio en la política permitía a los refugiados quedarse en Alemania, asegurándoles protección y evitando su deportación. Este gesto de solidaridad y humanidad de Alemania hacia los refugiados fue ampliamente visto como un llamado a la acción para otros países europeos, aunque también generó debate y controversia dentro de la UE sobre la gestión de la cuestión migratoria (Mushaben, 2017).

"Lo conseguiremos"

La **implementación** resultó ser bastante complicada, ya que superó las capacidades del Sistema Europeo Común de Asilo, que en años anteriores había estado rechazando cientos de miles de solicitudes. En este contexto, Angela Merkel dictaminó que dicho sistema debía procesar todas las solicitudes sin hacer distinciones, de manera adecuada y justa. Además, instó a los demás países de la UE a compartir la responsabilidad de acoger a los migrantes en

consonancia con los valores europeos. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, países como Francia y Austria mostraron desaprobación, y en contravención del acuerdo de la zona Schengen, comenzaron a implementar puntos de control y revisión en sus fronteras a mediados de 2015 (Mushaben, 2017).

Para finales del año, Angela Merkel declaraba: "Si ahora nos debemos disculpar por mostrar una cara amigable en situaciones de emergencia, entonces este no es mi país" (DW Documental, 2021), en referencia a todas las críticas tanto dentro de Alemania como en la UE. La tensión era palpable dentro de la administración alemana, especialmente entre aquellos de línea dura, como los ministros bávaros o el jefe de la policía federal, Dieter Romann, quienes abogaban por el cierre urgente de las fronteras (Mushaben, 2017). La decisión dramática de la canciller de mantener las fronteras abiertas se tomó cerca de la medianoche del 4 de septiembre, después de intensas discusiones nocturnas con miembros de su círculo íntimo.

Al día siguiente, más de 20.000 inmigrantes llegaron a la estación central de tren de Múnich, recibidos por una multitud de seguidores que los aplaudían y por voluntarios. Este episodio mostró el otro lado de la sociedad alemana, donde cientos de ciudadanos llevaron osos de peluche para los niños recién llegados y carteles de bienvenida. Los voluntarios eran numerosos y brindaban ayuda en cuestiones burocráticas y de salud. Principalmente mujeres se dedicaban a enseñar alemán, y en general, el sector que apoyaba el asilo de los refugiados mostraba un gran activismo y su beneplácito. En los partidos de fútbol, en las escuelas, en los conciertos de música y en general, la ciudadanía abría campos de alojamiento temporales en sus ciudades en total apoyo a la causa (Carbajosa, 2021).

En la **evaluación** tenemos un gran debate que se abre entre quienes aplauden la decisión de la doctora Merkel y de quienes propugnan un total desacuerdo por ella. Sobre esta línea, la fragmentación de la centroderecha y la acogida de más de un millón de refugiados del Medio Oriente catalizaron la entrada de partidos de ultraderecha en el Bundestag durante las elecciones generales de 2017 (Carbajosa, 2021). Hasta la fecha, estos partidos se han consolidado como importantes fuerzas políticas en Alemania. Sin embargo, atribuir directamente a Angela Merkel el resurgimiento de la extrema derecha en Alemania o en la UE sería inexacto, dado que no era su intención fomentar tal resultado. No obstante, inadvertidamente, la apertura de Merkel hacia los migrantes encontró resistencia en sectores conservadores y xenófobos de la sociedad, exacerbando reacciones hostiles arraigadas en valores y una cultura preexistente al *merkelism*.

Fuera de las fronteras europeas, especialmente en los campos de refugiados de todo el mundo, Angela Merkel era vista como una salvadora consciente de la realidad. Un año más tarde, la revista Time la nombró persona del año, destacando su labor como canciller del mundo libre. Su amigo Barack Obama expresó: "Creo que está dando voz al tipo de principios que unen a las personas en lugar de dividirlas" (DW Documental, 2021); sin embargo, como el antiguo refrán que nadie es profeta en su propia tierra, pues hacia dentro de la UE se estaba gestando la discordia y el disentimiento político como pocas veces había ocurrido (Carbajosa, 2021).

Expertos que han seguido los pasos políticos de Merkel, como Ana Carbajosa (2021) y Joyce Marie Mushaben (2017) consideran que la crisis de los refugiados se convirtió en una batalla personal para la misma. Los análisis de su administración sugieren que, si bien la pandemia representó su mayor desafío en términos generales, la cuestión de los refugiados

fue la más dolorosa para ella a nivel personal, dada la cantidad de críticas que recibió dentro de su propio partido, lo que contribuyó en parte a la fragmentación política en Alemania. Los ataques y confrontaciones directas por parte de la ciudadanía, expresadas muchas veces a través de carteles y e insultos en la calle, llevaron a Merkel a comprender que la situación ya no era meramente política sino una cuestión personal.

La disensión política y social en Alemania es un reflejo de lo que ha pasado en el resto de Europa; sin embargo, una lectura equivocada que hace la opinión de línea dura es que el creciente populismo de derecha y eventos como el Brexit fueron impulsados por el descontento provocado por la política de refugiados. Estos partidos y organizaciones antieuropeas ya existían antes de 2015, al igual que la reticencia británica para ser parte de la Unión. Ante las respuestas extremistas de odio de ciertos sectores sociales y político lo que se evidenció es que las sociedades europeas tienen valores mucho más conservadores de los que se reflejan y promueven en los discursos políticos.

Por último, pero no menos importante, podríamos analizar que hizo falta un plan de integración una vez que los refugiados estuvieran asentados en la sociedad alemana. Por su puesto que la denominada cultura de bienvenida fue una buena estrategia para recibir a tanta gente, pero el mayor reto se encontró en lo cotidiano. Es en este punto donde los expertos en cultura debaten sobre si es mejor adaptarse o quedarse en guetos, como históricamente se ha manejado en situaciones similares. Los choques culturales eran frecuentes, y el miedo a lo desconocido y al cambio alimentó las cifras más altas de delitos relacionados con la xenofobia y el racismo en Alemania, con un total de 23,604 casos, los datos más altos desde el comienzo del siglo (Carbajosa, 2021). Es cierto que se destapó una sociedad islamofóbica, pero no fue la canciller Merkel quien la causó, no los convirtió en islamófobos, ese miedo a

esa cultura ya estaba ahí. Este punto se analizará a fondo en las críticas al merkelismo en el capítulo tercero.

La pandemia por covid-19 en 2020

Antes de la pandemia de covid-19, el mundo era un lugar muy diferente. Casi nadie podía prever el impacto total que traerían consigo su cuarentena y la crisis de salud más significativa desde el SARS en los 2000 o la gripe española un siglo atrás. Esta pandemia, vista como una mezcla de catástrofe natural y fallo humano, sería el desafío definitivo para líderes de todo el mundo convirtiéndose en un momento crucial en la historia humana.

No obstante, el país no ha enfrentado una crisis sanitaria significativa debido a su excelente sistema de salud y a la pronta detección de contagios, seguida de la implementación oportuna de medidas adecuadas. Hasta julio de 2020, Alemania registró 209,626 casos confirmados de contagio y 9,128 fallecimientos debido al COVID-19 (ECDC, 2020). La tasa de mortalidad por la enfermedad es una de las más bajas en la UE, con solo un 0.04% de los casos confirmados resultando en fallecimientos en Alemania. Además, más de 190,000 personas se han recuperado satisfactoriamente. Considerando la población del país, que asciende a 83 millones de habitantes (Banco Mundial, 2019), tanto los casos confirmados como las defunciones se mantienen en niveles relativamente bajos.

La canciller científica

En muchas crisis, las reacciones iniciales suelen estar marcadas por la confusión, el temor, la falta de experiencia y el desconocimiento. Sin embargo, cuando el SARS-CoV-2 comenzó a propagarse, la doctora Angela Merkel, con la calma y lucidez que la distinguían, y su formación científica, se dirigió a su nación a través de un mensaje televisado. Este discurso

no solo sería recordado por su claridad, sino que también serviría de lección a nivel mundial. La situación de emergencia y el panorama sombrío moldearon el ***framing*** de su alocución, en la que destacó a la nación: “Tómenlo en serio. Desde la reunificación, no, desde la Segunda Guerra Mundial, no hemos enfrentado un desafío que requiera tanto de nuestra solidaridad y acción conjunta” (DW Documental, 2021). Analistas de la comunicación interpretan el enfoque de Merkel hacia el pueblo alemán como casi maternal, estableciendo un precedente que se esperaría de líderes en todo el mundo. Merkel logró explicar términos complejos de manera simple, generando un ambiente de calma.

En ninguna circunstancia el gobierno de Angela Merkel titubeo respecto a la importancia y sospecha que advertían los expertos sobre la propagación del virus. Es así como el ***agenda-setting*** estuvo acompañado de un consenso general para elevar a los contagios por el virus a una emergencia nacional. No cabe duda sobre el profesionalismo de Merkel respecto a emitir alertas sanitarias oportunas y a ella misma explicando lo necesario que era el uso de cubrebocas y quedarse en resguardo en medida de lo posible.

Fue así como en abril del mismo año la gran curva de contagios se había aplanado, la doctora Angela Merkel había conseguido parar los contagios mientras el resto del mundo empeoraba su situación. De esta manera comenzó a gestarse un fenómeno digno de estudio, ya que los expertos se percataron como en países gobernados por mujeres la gestión de la pandemia fue sobresalientemente mejor, colocando grandes expectativas para el resto de las y los líderes en el mundo.

El mensaje hacia la nación explicando de manera magistral términos y razonamientos científicos sobre como ocurría la propagación del virus, así como también el momento en que el sistema de salud alemán se vería comprometido en caso de niveles incontrolables.

Dicho video que se volvería viral en redes sociales colocaría a la canciller en el imaginario colectivo mundial. El carácter sobrio que por años fue una crítica hacia Merkel, en palabras de Carbajosa "se convirtió en una formidable fortaleza especialmente durante la pandemia, cuando el mundo descubrió que tenía sed de una líder como ella" (2021).

La canciller vendía honestidad y los alemanes la compraban

Como era de esperarse Angela Merkel se rodeó en todo momento de científicos y colegas que se volvieron en su sequito para tomar las decisiones más adecuadas, pues es bien conocido que "se ha pasado la pandemia enfrascada en tablas y cálculos que realizaba ella misma" (Carbajosa, 2021) por lo que refuerza la idea que fue una suerte por la índole de la crisis que un perfil como el de la canciller estuviera al frente. Quien fuera uno de los expertos más importantes en Alemania sobre el covid-19, Christian Drosten alagó a Merkel por su liderazgo ya que ella estaba "extremadamente bien informada… pero que sobre todo se trata de su carácter, de su capacidad de reflexión y de su habilidad para transmitir seguridad" (Carbajosa, 2021) lo que brindó esta estabilidad en el último tramo de su administración.

En la sección de las **opciones**, es crucial distinguir entre las acciones emprendidas por Angela Merkel a nivel nacional y los avances que promovió en la UE durante la pandemia. A nivel doméstico, las estrategias implementadas se ajustaron progresivamente a las circunstancias y posibilidades específicas de Alemania. Se ha subrayado repetidamente el valor del enfoque científico y transparente como pilares de su gestión, destacando particularmente cómo Merkel equilibró la implementación de medidas en el contexto de una sociedad democrática, donde cualquier restricción de libertades puede percibirse como un acto autoritario. Las críticas no faltaron y mostraron un sector de la sociedad bastante inusual

a los ojos del mundo conformado por negacionistas que se identificaban de derecha y ultraderecha, según las investigaciones realizadas por Ana Carbajosa (2021).

Por el lado de la UE, era algo más complicado de lo usual ya que la situación política para Merkel se había tornado un tanto sombría después de que en 2018 anunciara que no se volvería a presentar en las elecciones de 2021, entonces comenzó lo que algunos expertos nombrarían un drama europeo. Ya que el lugar que estaba dejando era de enorme relevancia y en el horizonte no se observaban liderazgos que hicieran frente al trabajo que había consolidado la canciller en sus cuatro periodos. Aún, así como hemos observado la mancuerna francoalemana ha sido el frente para las crisis y soluciones conjuntas solo que ahora la figura de Angela Merkel era sin duda la preponderante y de mayor peso en la toma de decisiones.

Como indica Bruno Speck, los científicos no solo tuvieron una fuerte presencia en los medios, con podcasts diarios que gozaron de una amplia aceptación popular, guiando **las decisiones** sobre las medidas políticas para combatir la pandemia. Otra hazaña de Angela Merkel no incurrir en un sesgo partidista hacia la lucha contra la pandemia. Logró, junto con los gobiernos locales, liderados por diferentes partidos, contener la politización del tema, así la política de lucha contra el virus se ha convertido en una política de Estado, no de un partido político en particular (2020) que en la época actual el consenso político es sumamente complicado de lograr.

Al ser el último periodo como canciller de Alemania y al menos líder de facto de la UE, Angela Merkel fue abriendo un espacio importante para que otros políticos tuvieran un mayor margen de decisión como lo hizo con Emmanuel Macron o Ursula von der Leyen. Las decisiones fueron tomadas con el visto bueno de Berlín, hubo nuevos protagonismos en

escena, aunque sin mucho éxito. Así fue como llego **la implementación** de las decisiones a principios de 2020, un mecanismo de deuda común para los países de la UE en apoyo de la economía. “Europa debe estar unida, y por tanto debe haber una rápida recuperación económica” (DW Documental, 2021) expresó Merkel en conjunto con Macron al dar a conocer esta decisión. La canciller Angela Merkel había cambiado su idea de un marco común de deuda en pro de salvaguardar a la Unión en varios niveles, tanto económico hasta político.

Otro paquete de medidas fue presentado en 21 de julio de 2020 por el Consejo Europeo conocido como el NextGenerationEU (NGEU) autorizado por la Comisión Europea 750 000 millones de euros de deuda en nombre de la UE. Este cambio de política es una enseñanza extraída de la crisis de 2009 donde las soluciones se pensaron por separado no dieron los mejores resultados. Por su puesto que este argumento sigue la lógica de una verdadera unión política, con soluciones conjuntas presentadas al mundo de esa manera.

Este mecanismo consta de dos instrumentos principales: el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) y el REACT-EU. El primero consta de un presupuesto de poco más de 723 mil millones de euros que se darían en forma de préstamos y de transferencias no reembolsables. Lo anterior con los objetivos de fomentar el cambio hacia prácticas más ecológicas mediante la promoción de fuentes de energía renovable; impulsar la digitalización mediante la expansión de servicios públicos y la integración de la tecnología en la economía; fortalecer las infraestructuras y servicios sociales mientras se reducen las disparidades regionales; mejorar el acceso a la educación y la formación especializada para preparar a las personas para la economía del futuro; apoyar el crecimiento inclusivo, así como la investigación, el desarrollo y la innovación accesibles para todos (Unión Europea, 2020).

La UE se organizó eficazmente en poco tiempo y, en unas pocas semanas, lanzó medidas sin precedentes. El programa del BCE, conocido como Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP), que asciende a 1,850 mil millones de euros en compra de activos, sumado a la activación de la cláusula de escape que permite a los países de la zona euro superar los límites presupuestarios de déficit, ha facilitado a los Estados miembros un uso intensivo de las finanzas públicas para estimular la economía. El impacto significativo de las políticas monetarias implementadas por el BCE ha sido clave para disminuir los costos de financiación de los países del euro. (Pirozzi, Argenta y Tokarski, 2021).

Hasta este momento, la Unión Europea nunca había recurrido a la emisión de deuda en una magnitud semejante para sufragar subvenciones que no requieren devolución. Para Alemania, respaldar al NGEU y los demás proyectos de ayuda, significó una transformación radical en cuanto a la integración fiscal de la Unión, motivada por la severidad única de la crisis pandémica. Además, Merkel tenía la visión de preservar a los 27 miembros de la UE (en lugar de limitarse a la zona euro) como el principal marco de integración, el mecanismo NGEU incluye a todos los Estados miembros y es administrado por la Comisión Europea (Pirozzi, Argenta y Tokarski, 2021).

La colaboración entre Francia y Alemania, junto con el liderazgo y el papel conciliador ejercido por la Canciller Merkel, fueron esenciales para superar los retos más significativos y cerrar las brechas que aparecieron durante las negociaciones sobre cómo repartir los recursos financieros entre los estados del sur de Europa y los llamados países "frugales". Esto también incluye a Hungría y Polonia, que inicialmente se mostraron

contrarios a vincular la recepción de fondos del NGEU con el cumplimiento del Estado de derecho (Pirozzi, Argenta y Tokarski, 2021).

La **evaluación** de este periodo es más favorable que las anteriores. El florecimiento de los populismos a lo largo y ancho del continente puso en aprietos a políticos europeístas e instaló un nuevo temor respecto al viraje político de los países miembros; sin embargo, como dieron a conocer encuestas el apoyo decayó en las siguientes elecciones al menos en Alemania para la ultraderecha (Veras, 2021).Lo anterior puede entenderse respecto a que si bien en los 16 años de Merkel al mando, su popularidad experimentó altibajos, en abril de 2020, alcanzó su punto más alto. Según una encuesta de Infratest Dimap que presenta Veras (2021), más del 90% de los encuestados expresaron su apoyo a las medidas implementadas para combatir la pandemia. Su veloz respuesta dada al inicio de la pandemia dejó poco margen para fuertes críticas ya que recibió el apoyo de la mayoría de la población. De esta manera el partido ultraconservador Alternativa por Alemania (AfD) cayó en la intención de voto por más de 5 puntos porcentuales según la misma encuestadora.

Actualmente, con la salida de Angela Merkel como canciller, es un momento oportuno para reflexionar sobre la situación de la Unión Europea en su conjunto. Aunque los paquetes de ayuda han generado resultados positivos en varias ocasiones, en ocasiones estos logros han sido opacados por discursos antieuropeos y populistas de derecha que han ganado terreno en el panorama político europeo. El legado de Merkel, conocida como la *canciller científica*, se ve ensombrecido por este tipo de críticas, que a menudo carecen de fundamento. Sin embargo, aquellos que colaboraron con ella durante la crisis del Covid-19 destacan su compromiso con el proyecto europeo, a pesar de liderar solo el gobierno alemán. Como lo expresó el presidente francés Hollande, "ha defendido los intereses de Europa en todas las

crisis que ha atravesado el continente (...) siempre busca la solución que beneficie a Europa" (DW Documental, 2021).

El legado de Angela Merkel: alcances y límites

Angela Merkel en 2018 anunciaba que sería su cuarto y último mandato como canciller alemana. El final de una era estaba anunciado cuatro años antes, mientras que la aparición de nuevas crisis y retos surgían para Alemania y la UE. Para el país germano su estabilidad económica y política estaba encarnado en la figura de Merkel, así miles de jóvenes no habían conocido a otro canciller alemán en toda su vida. Mientras que la Unión se quedaba sin su principal gestora ante las contingencias y quien le daba cohesión a nivel internacional, a los 27 miembros los cuáles buscarían su lugar geoestratégico ante el escenario global imperante donde los Estados Unidos, China y Rusia luchan por el dominio y alianzas estratégicas (Requena, 2021). La UE en conjunto en la era post-Merkel que además es la época post-Covid ha tenido que lidiar con nuevas situaciones y actores políticos emergentes. Así como abordar las diferencias que se marcaron aún más en los últimos años entre los Estados miembros para la edificación de una Europa más unificada y resiliente.

Como varios expertos han señalado la popularidad de Merkel se vio afectada cuando tomó posesión por cuarta vez como jefa de gobierno alemán. Considerada por la opinión pública como un *lame duck* (Connoly, 2022) a pesar de los grandes retos que había sobrepasado; sin embargo, como observamos en el capítulo anterior la pandemia inyectó una dosis de revitalización que terminó de consolidar su periodo al frente de la política alemana y europea. Con el paso del tiempo, en el imaginario colectivo será recordada como una salvaguarda y excelente gestora de las crisis en este siglo. A pesar de haber perdido influencia a nivel interno, en especial con los gobiernos de los *Länder* (Estados federados), logró recuperar las riendas por la inercia de la crisis pandémica y de la buena reputación que construyó (Carbajosa, 2021).

Su legado en la historia política de Alemania se distingue claramente por ser positivo y favorable al ser la primera canciller en renunciar voluntariamente a su cargo y sin haber perdido una elección. Como hemos mencionado Durante su último mandato, Alemania centró sus esfuerzos en la Unión Europea en temas como la pandemia de COVID-19 y la recuperación económica, buscando una Europa más fuerte, innovadora en tecnología, justa y sostenible en cuestiones ambientales, más segura y arraigada en sus valores comunes. Este enfoque tenía como objetivo fortalecer a Europa para enfrentar los desafíos globales (Zuñiga, 2022). Aunque actualmente está retirada de la política y de los reflectores públicos, sigue siendo objeto de estudio y análisis.

En adición al legado del merkelismo, debemos partir del entendido que su visión sobre la UE fue evolucionando cuando las crisis aparecían. En especial con la crisis del Covid ella comprendía que la solidaridad era fundamental para el funcionamiento cohesivo de la UE y sin soluciones conjuntas, tanto políticas como económicas, la Unión se encontraría en una situación de desfavorable a nivel político que podría amenazar su funcionamiento y presencia.

El merkelismo en la Unión Europea.

Para conocer el legado europeo de la canciller es necesario asumir una perspectiva amplia sobre lo que el merkelismo logró dentro de la UE y la manera en que se fue posicionando como su líder de facto. Angela Merkel ha escrito su nombre con letras doradas en las páginas de la historia junto con sus predecesores alemanes como Konrad Adenauer, quien reconcilió a su país con Francia; Willy Brandt quién se acercó al este; Helmut Schmidt quién impulsó la unión monetaria y el Consejo Europeo; y Helmut Kohl quien fue el padre de la reunificación alemana y del euro (Zúñiga, 2022). Ella podría ser recordada como la salvadora

del euro, la canciller científica o la canciller climática, dependiendo de cómo se valore su legado y sus contribuciones en diferentes ámbitos.

El fin del mandato de Angela Merkel al frente del gobierno alemán cierra un hito en la historia del multilateralismo, la integración europea y la consolidación del euro. Dichos elementos considerados como inamovibles hasta entonces en la época postmerkel están en duda como sostiene Pilar Requena (2021). De este modo la retirada de Merkel del horizonte político europeo se comprende como una época política caracterizada por la polarización y con varias dudas fundamentales para Alemania y la UE, la cual atraviesa momentos de incertidumbre ante la falta de un liderazgo fuerte. De esta manera podemos comprobar lo que planteamos al inicio de la investigación acerca de la figura de Merkel y su impacto vinculante que otorgaba cohesión y peso a las decisiones. A pesar de que varios de sus homólogos europeos cayeron debido a circunstancias internas, Angela Merkel perseveraba en su cargo, lo que se convirtió en una de sus características más reconocidas: su estabilidad. Ejemplificando lo anterior podemos exponer el caso de Estados Unidos con los demócratas quiénes perdieron las elecciones presidenciales de 2016 inaugurando los cuatro años más turbulentos de relaciones transatlánticas con Donald Trump (2016-2021). Otros ejemplos de jefes de gobierno que dimitieron o no fueron reelectos los observamos en la UE como el primer ministro italiano Silvio Berlusconi, el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), el primer ministro portugués José Sócrates (2005-2011) y el primer ministro griego Giórgos Papandréou (2009-2011) quiénes resignaron en parte a la presión interna y externa que les causó la crisis económica. Probablemente los cambios que mayormente resintió la canciller fueron los de los franceses Nicolas Sarkozy (2007-2012) y

François Hollande (2012-2017) quienes perdieron su reelección en 2012 y 2017, respectivamente.

Cambios estructurales en la Unión Europea.

El primer gran reto europeo que Merkel abordó fue el rechazo a la Constitución europea en el año 2005. En consecuencia, la mancuerna *Merkozy* lució sus artes negociadoras para dar paso al Tratado de Lisboa de 2007, el cual le dio a la UE una nueva estructura. Convirtiéndose en uno de los proyectos más importantes llevados a cabo por el frente francoalemán de esta índole. En este tratado se especificaban varios puntos clave para la Unión otorgándole personalidad jurídica propia para la celebración de tratados internacionales en conjunto; ampliando las competencias del Parlamento Europeo e instaurando al Banco Central Europeo como una institución propia y formal del orden europeo (Parlamento Europeo, 2024).

Del mismo modo tres años después de la audaz implementación del Tratado de Lisboa, Merkel daba a pie a otra transformación para la Unión enfocada al funcionamiento del Consejo Europeo, la cual se le conocería como *método de la unión*. Su visión era trasladar las funciones de la Comisión Europea al Consejo Europeo respecto a la definición de prioridades y orientación política de la Unión, así como en los temas de política exterior y seguridad europeas comunes. Si bien causó revuelo en los miembros más federalistas lo cierto es que el trabajo y las reuniones en el Consejo se volvieron cada vez más recurrentes con el tiempo demostrando la adecuada decisión que impulsó Merkel.

Con lo descrito arriba, podríamos añadir la manera tan resuelta y cómoda en la que la canciller ejerció su liderazgo en Bruselas; tanto que los propios dirigentes de los países miembros acudían a ella por consejo y consentimiento cuando se les presentaba alguna situación europea (Carbajosa, 2020). Sobre esto varias fueron las críticas hechas por sus

detractores ante los cambios propuestos por haber transformado la arquitectura de la Unión virando y haber traspasado parte del poder que tenía el Parlamento y la Comisión hacia el Consejo, encabezado por los alemanes “y en este sentido diría que el legado europeo de Merkel no me parece tan bueno” asevera Ulrike Guérot, politóloga alemana al analizar la política de su país (2021).

Por otro lado, otro de los éxitos del liderazgo de Angela Merkel es su capacidad de recepción de ideas y cómo complementarlas con la visión alemana. En un sistema que necesita la unanimidad como el de la UE, supo escuchar y darle su lugar a cada país miembro sin importar su tamaño, cuestión que en ocasiones otros líderes europeos no toman a consideración. A la par de lo anterior dotó de un peso político y estratégico a Berlín como nunca había tenido, pero que se ha desvanecido desde la llegada del nuevo canciller Olaf Scholz. Buscando otra figura encontraremos a Emmanuel Macron, el cual abre un fenómeno interesante ya que si bien es el jefe de gobierno con mayor peso en la Unión no parece poseer la legitimidad de la canciller alemana y por consiguiente retomamos el argumento del vacío de poder dentro de la organización.

Con lo anterior los detractores de Angela Merkel han hecho oír su descontento por las decisiones tomadas durante sus mandatos. Estas voces disidentes enfocadas en tildarla a la administración de la canciller como un desastre. Usualmente describen a una Alemania con una economía japonizada (Doncel, 2019), es decir, con bajo crecimiento, inflación inexistente o deflación, altos niveles de deuda pública, población envejecida, baja tasa de fertilidad y tipos de interés cero o negativos. Del mismo modo señalan que la supremacía del país germano sobre todas las cuestiones europeas alentó la desintegración y polarización política del continente en consecuencia de sus políticas monetarias y políticas migratorias.

Además, le acusan de haber acentuado las diferencias económicas entre el norte y el sur del continente, propagado la desconfianza económica y haber fortalecido la ideología de la población de ultraderecha (Requena, 2021). Quizás estas críticas tienen su origen en las políticas emprendidas por la canciller tanto dentro de Alemania como en la UE.

No obstante, parte del triunfo de los cambios emprendidos por Merkel fue gracias a su pragmatismo, racionalidad y moderación que tanto hemos argumentado. Los cuales, combinados con la firmeza de sus convicciones, su humanismo y un aura de emotividad lograron captar al mundo entero. En especial durante la pandemia el cual fue el último momento decisivo de la historia de la UE con la doctora Angela a la cabeza. El pacto de julio de 2020 para la creación de un fondo de deuda representó un desafío crucial para el liderazgo de Alemania y el capital político de la canciller que se había mermado tras 2015 debido a la cuestión migratoria. Merkel sabía que un fracaso en las negociaciones podía sumir a la UE en una crisis severa que amenazaría el futuro del proyecto europeo común. Ante esto el eje francoalemán fue reactivado, con especial atención para manejar con tacto las sensibilidades de los otros miembros y lograr un consenso donde cupieran todos. Aquí estamos presentado otro los grandes e importantes legados impulsados por Angela Merkel.

Muchos todavía cuestionan el motivo detrás del cambio de visión de Merkel al haber implementado el NGEU y haber creado un fondo especial de deuda compartida. Este apoyo es de una envergadura podría ser similar a la del plan Marshall implementado tras la Segunda Guerra Mundial. Posiblemente las razones sean tan evidentes como la misma necesidad de Europa para no desintegrarse por la falta de apoyo y cohesión tras el Covid, o tal vez porque en su momento Merkel pudo poner en marcha una decisión de estas dimensiones sin el temor de perder poder o depender de las encuestas y siguientes elecciones (Müller, 2020).

Además, como resuelve Müller (2020) el NGEU fue la última oportunidad para emendar algunos errores o deficiencias anteriores que ella misma había reconocido. Para muchos durante la crisis del euro, la canciller Merkel se negó a realizar un gesto de solidaridad europea al no homologar la deuda, sin presentar un plan claro ni una visión hacia el futuro de los países mayormente afectados tras 2008. En la otra mano, en la crisis de los refugiados, tomó decisiones sin consultar a sus socios más cercanos e importantes dentro de la Unión abriendo la puerta a millones de personas; sin embargo, Merkel reconoció en la pandemia que las crisis europeas pasadas generaron *conflictos amargos, heridas, malentendidos* y *errores de juicio* hacia y ella y el gobierno alemán que no tuvieron fundamentos. Ante esto actuó de manera distinta y tomo decisiones que fueron menos mediáticas.

Otro de los puntos que recatamos a cerca del legado y modo de actuar de Merkel es la manera en que comunicaba su política, aunque no fue perfecta siempre tuvo un gran impacto. Tomando en consideración el discurso como factor de análisis en política exterior es importante recalcar este elemento en la doctora Angela, ya que instauró en una manera adecuada de comunicar un mensaje para que este fuera bien entendido.

La canciller siempre se manejó bajo un lenguaje político de corte europeo, con expresiones como *Europäische Lösung* (solución europea) o *Stabilitätsunion* (unión de estabilidad), las cuáles fueron de gran ayuda en los momentos de mayor tensión dentro de las fronteras de la Unión para no perder las riendas. En adición, Merkel hizo uso de frases y términos científicos, un poder retórico moderado y un estilo de comunicación que evitaba el ornamento excesivo dotándola de mayor legitimidad. Su narrativa se fundamentaba en la racionalidad y el pragmatismo para abordar asuntos económicos, mientras que adoptaba una

postura emocional ante temas de impacto social. Por ejemplo, cuando abordó el tema de extremas derechas y movimientos xenófobos como Pegida, Merkel advirtió "No sigan a quienes convocan concentraciones racistas. Sus corazones albergan prejuicios, frialdad e incluso odio" (Morillas & Rodríguez, 2019, p. 30). Esta apelación al sentimentalismo, que dirige su discurso hacia el ámbito emocional, subraya cómo en ocasiones, la canciller incorpora esta dimensión en su estrategia comunicativa de manera efectiva ya que los resultados estuvieron presentes.

En general el legado que prevalece en Europa tras la cancillería de Merkel está lleno de importantes avances y áreas en las siempre se pudo haber dado un mayor esfuerzo. Sus detractores señalan una UE dividida y sin visión estratégica hacia el mundo. Quizás esta sea una crítica constructiva entorno al hiperliderazgo que señalan autores como Pol Morillas y Nadia Rodríguez (2019) ya que se concentró el poder en un solo liderazgo condenando así a sus sucesores ya que tenían la expectativa de llenar y rebasar los logros que se habían alcanzado, pero sin la legitimidad y apoyo dentro de la Unión. Por otro lado, tenemos que reconocer que fue el liderazgo alemán al cual todos recurrían y hacían caso cuando las grandes crisis fueron apareciendo es quien dio forma al menos en este siglo al UE.

Críticas al merkelismo: un balance de los 16 años.

En la siguiente sección, evaluaremos tres críticas recurrentes a la política exterior de Angela Merkel, las cuales fueron presentadas en parte en el segundo capítulo, utilizando datos específicos y examinando la opinión pública y las percepciones internas de la UE. Abordaremos primero las disparidades económicas de los países miembros después de gestionar la eurocrisis. En segundo lugar, discutiremos el aumento de los populismos de derecha en el continente como una consecuencia de su política de puertas abiertas en 2015.

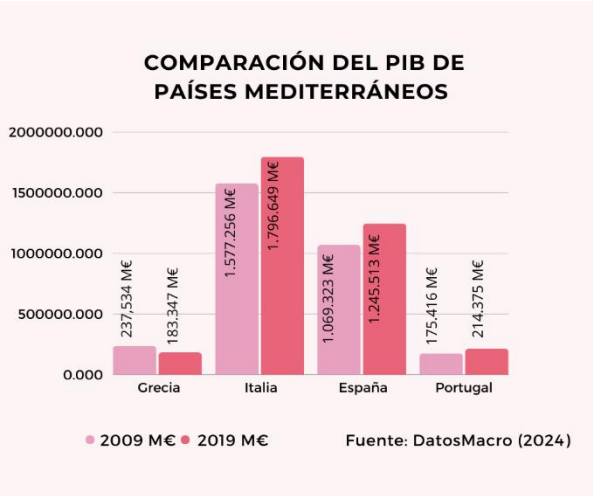
Finalmente, exploraremos la dependencia energética de la Unión Europea con respecto a Rusia.

Para comenzar parece interesante contextualizar que el apellido Merkel ha diversificado su significado gracias a las críticas y las voces disidentes a su mandato dentro de Alemania. El merkelismo se asocia a la inactividad y largas esperas de tiempo para tomar una decisión según los más duros críticos. Esta fama fue ganada por la canciller, a pesar de ser considerada a nivel internacional como una política decisiva y clara, con especial atención en temas de política exterior; sin embargo, al interior de su país dicha perspectiva puede ser diferente dependiendo de quién se lo cuestione. La doctora Angela es conocida por tomarse su tiempo para actuar y tomar la mejor decisión adoptando una estrategia política de análisis robusto y cautela. Dirigentes europeos como Junker, Blaire y Hollande (DW Documental, 2021) dan por buenas dichas atribuciones como una cualidad necesaria para una política, aunque en ocasiones podía percibirse como una desventaja (Nicholson, 2015).

Después de la eurocrisis.

Es innegable el papel que desempeñó Merkel durante más de tres lustros en el ámbito político internacional. Preponderantemente su ímpetu europeísta y su compromiso por decisiones favorables a la integración y el fortalecimiento de las cuestiones europeas. Tomó las riendas cuando la crisis del euro amenazaba una salida desastrosa de Grecia y un posible efecto dominó en el resto de los países mediterráneos. Aunque estas medidas fueron criticadas por ser demasiado estrictas, su liderazgo fue crucial para mantener la integridad de la zona euro. Algunos de sus críticos los encontramos en el ex ministro de Finanzas griego, Yanis Varoufakis, con quién trabajó estrechamente; sin embargo, la ha descrito como una

“europeísta desapasionada” (DW Documental, 2021) por profundizar la brecha con los países del sur, debilitando consecuentemente a la UE y a Alemania.



Para realizar un análisis preciso de la crisis del euro, podemos observar en la tabla comparativa los datos macroeconómicos de los países mediterráneos que experimentaron mayores efectos negativos de 2009 al 2019. Después de una década de políticas de austeridad, Italia y España se han reposicionado como dos de las economías más importantes de toda Europa y han obtenido mejores resultados que los otros países comparados. En contraste, la situación de Grecia y Portugal es mucho más desalentadora, lo que nos lleva a cuestionar si sus economías están en una posición que favorezca el crecimiento después de los estragos sufridos. Además de esta gran incertidumbre, durante la pandemia el debate volvió a centrarse en las desigualdades persistentes entre el norte y el sur, las cuales se acentuaron tras los ajustes económicos y financieros de 2009 y, por supuesto, con la llegada del Covid.

Como señala Lluis Pellicer (2019) uno de los objetivos más importantes de la unificación de Europa por medio del euro era cerrar la brecha que existía entre los países miembros, la cual parece estar lejos de ser una realidad. De igual manera un informe realizado por el *think tank* Bruegel (2019) indicaba que la ingreso per cápita (indicador macroeconómico que muestra el desarrollo de un país) España aumentó un 0.65% anual, Portugal un 0,63%, mientras que Grecia e Italia obtuvieron negativos con -0,74% y -0,24% respectivamente. Por otro lado, el ingreso per cápita de Alemania creció un 1,39% anual; en

Austria un 1,05% y en Países Bajos un 1,08%. Así, la diferencia del 0,74% anual entre España y Alemania puede parecer pequeña; sin embargo, supone que en 15 años la brecha creció un 11,1% lo cual si es un dato que muestra lo débil de las economías.

Expuestos los datos macroeconómicos tenemos importantes descubrimientos sobre el trabajo emprendido por la Troika, las instituciones europeas y los gobiernos nacionales de cada país sobre el manejo de la crisis de 2009. En primer lugar, debemos exponer que la posición económica de los países sureños no era la mejor previo a la crisis del euro lo cual puede explicar porque les afectó aún más debido a los altos niveles de deuda que manejaban. Asimismo, como explicó Roderick Parkes, director del Research Institute of the German Council on Foreign Relations "la gestión reactiva de la crisis de la eurozona desestabilizó a los vecinos del este y del sur de la UE" lo cual tuvo como consecuencia argumenta, "condujo a la crisis migratoria" (Requena, 2021, p. 77). Al mismo tiempo, las crisis políticas que fueron atravesando los países del sur mermaron de manera significante su estabilidad económica debido a los abruptos cambios de régimen y la imagen de desconfianza que mostraban hacia mundo financiero.

Crecimiento de populismos de derecha.

El incremento de discursos y partidos políticos populistas de derecha constituye un fenómeno político sin precedentes que está emergiendo a nivel global. Específicamente en Europa, este fenómeno se interpreta en cierta medida como una reacción al flujo masivo de migrantes procedentes del Medio Oriente hacia territorio europeo después de 2015. Los políticos y movimientos populistas han capitalizado esta situación para canalizar el descontento de la sociedad con fines políticos y representativos, especialmente en relación con los cambios en las políticas migratorias. Asimismo, suelen atribuir las dificultades económicas y sociales de

la población a la presencia de extranjeros, lo que argumentan también como una amenaza a su soberanía nacional e identidad cultural. Como resultado, se ha observado un aumento de la política de corte antieuropeísta, xenófoba y racista, reflejado en el incremento de escaños de estos partidos en los parlamentos europeos. Sobre esta línea, Beatriz Acha Ugarte señala que aceptar a estos movimientos políticos en el espectro democrático es inexacto, ya desprecian el principio de igualdad al relegar al ´otro´ inmigrante o extranjero defendiendo una ideología de la exclusión (2021).

De esta manera es importante reconocer como Steven Forti (2023) hace una investigación completa de los partidos y asociaciones políticas que se reconocen como de extrema derecha en el continente como miembros de los partidos.

Partidos políticos de extrema derecha en la Unión Europea	
Partido político	***País***
Identidad y Democracia	Parlamento Europeo
Conservadores y Reformistas Europeos	Parlamento Europeo
Reagrupamiento Nacional	Francia
Liga italiana y Hermanos de Italia	Italia
Partido de la Libertad	Austria
Foro por la Democracia y Partido de la Libertad	Países Bajos
Interés Flamenco y Nueva Alianza Flamenca	Bélgica
Vox	España

Chega	Portugal
Brexit Party	Reino Unido
Ley y Justicia	Polonia
Alternativa para Alemania (AfD)	Alemania
Partido Popular Danés	Dinamarca
Demócratas de Suecia	Suecia
Partido de los Finlandeses	Finlandia
Solución Griega	Grecia

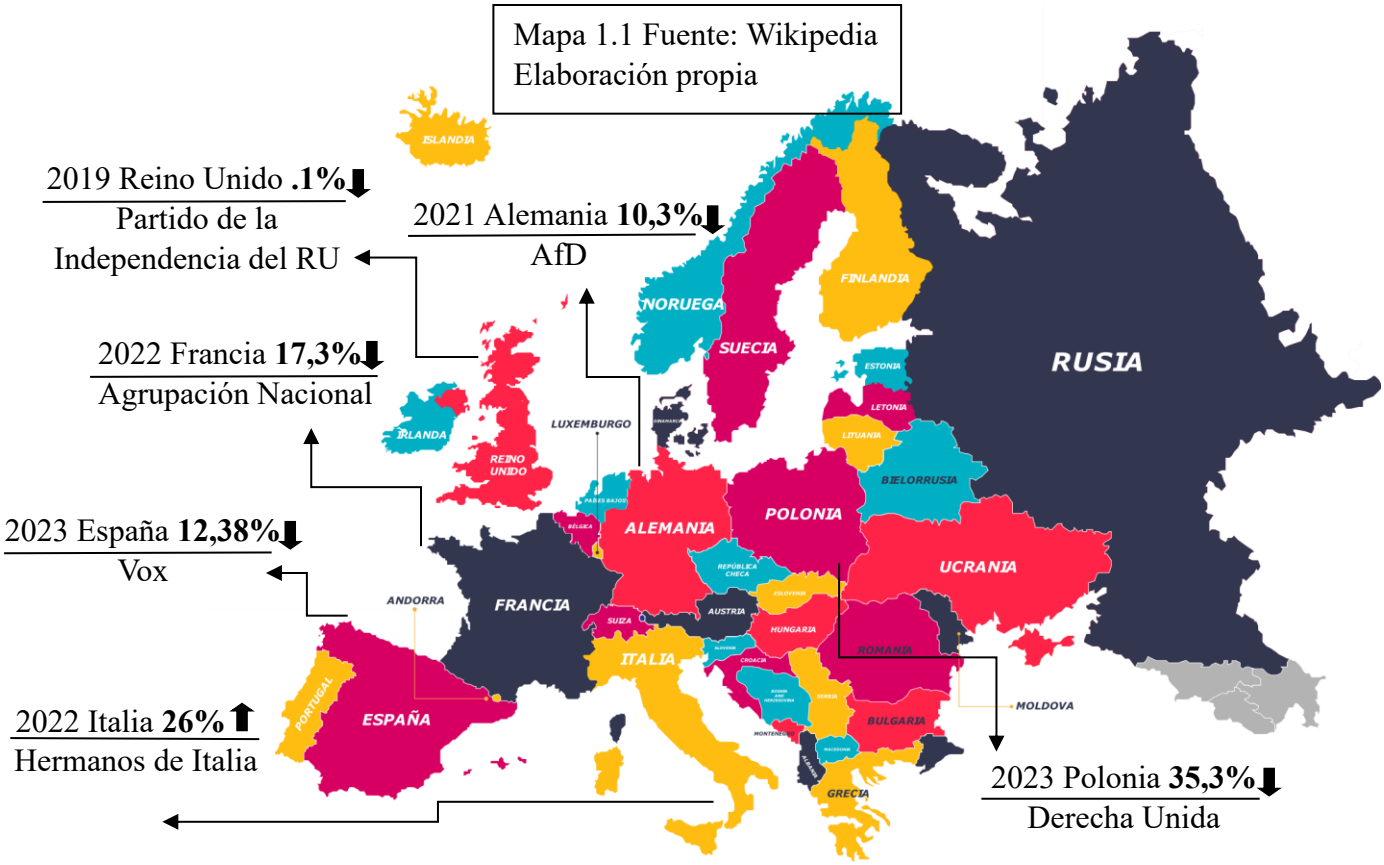
Tabla: Elaboración propia

La "extrema derecha 2.0" (Forti, 2023, p. 37) europea puede ser estudiada como una gran familia a escala continental con lazos globales importantes. Los partidos y asociaciones mencionados han sabido estrechar lazos e intercambiar ideas y prácticas aprovechando los espacios conquistados por la derecha tradicional (como Forza Italia en Italia y el Partido Popular en España) que de igual manera han trabajado una visión común para Europa. De esta manera la existencia de una "Internacional Reaccionaria" o "Internacional del Odio" que autores como David Adler (2024) han nombrado, al referirse a los numerosos movimientos de derecha es una realidad palpable en nuestros días. Aunque como advierte Forti no se debe asumir que hay una homologación de estos movimientos ya que "existen referencias ideológicas, estrategias, discursos y prácticas comunes o compartidas, pero también hay divergencias" (2023, p. 55) sobre cómo llegar y ejercer el poder una vez instaurados.

Algunos de los puntos que comparten y que dan pie a sus discursos incluyen el rechazo a las ideas del progresismo, un nacionalismo exacerbado, nativismo, y la defensa acérrima de una soberanía nacional supuestamente mermada. Están en contra de las ideas del

multilateralismo y del globalismo, muestran euroescepticismo, y defienden valores tradicionales y patriarcales. Asimismo, promueven la xenofobia, el racismo, la islamofobia y el rechazo a la migración, la cual consideran una invasión, criticando así el multiculturalismo, entre otras muchas atribuciones. Buena parte de estos movimientos políticos son anteriores al año 2015; muchos de ellos surgieron en el siglo XX, en respuesta a los cambios que estaba experimentando Europa y la Unión en general. Preceden a la era de Merkel y a su política de puertas abiertas hacia los migrantes del Medio Oriente (Forti, 2023). Lo que sí es persistente es la forma en que constantemente se percibe al extranjero como el culpable de los problemas internos de los países.

Este tema estaba presente en las conversaciones de la política europea. Destaca así la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2020, tuvo como problemática central mejorar la participación ciudadana y revitalizar el sentimiento europeísta, debilitado en muchos países debido al surgimiento de estos movimientos. Dicha reunión terminó siendo la plataforma para una reforma institucional que resalta la importancia de los ciudadanos como actores destacados en la política europea y como la barrera más efectiva contra el crecimiento del populismo, incrementando su participación y representación en la UE, ante la urgencia de contrarrestar el fortalecimiento de partidos ultraderechistas.



Hay un fenómeno político que podemos analizar en el continente. Por un lado, el apoyo a los partidos de extrema derecha ha disminuido en las últimas elecciones en los principales países de la Unión Europea como muestra el mapa anterior, con la notable excepción de Giorgia Meloni en Italia, quien se ha convertido en la primera ministra con el mandato más largo del país en el último siglo.

Para comprender mejor la transformación política en Europa como propone Bertha Lerner-Sigal (2020) es fundamental reconocer que el deterioro de los partidos políticos tradicionales es multifactorial. Primero, la autora destaca el impacto de la gran recesión de 2008 que agravó la desigualdad y la precarización laboral en las economías nacionales. Además, los flujos migratorios dentro de la Unión Europea y las oleadas migratorias procedentes del Medio Oriente han generado alarma entre los sectores más conservadores y

el descontento por los cambios percibidos en el estilo de vida de las sociedades receptoras. A esto se suman los escándalos de corrupción en diversas administraciones de los partidos tradicionales y una percepción general de decadencia social, factores que han contribuido a la disminución de afiliaciones y votos para estos partidos en las elecciones dando paso a que demás agrupaciones políticas hagan su agosto electoral.

Finalmente, es importante dar el mejor jaque mate a aquellos que ven la política migratoria alemana con Angela Merkel como mala y destructora de Europa. Hay que estipularlo de manera contundente y es que el verdadero problema radica en la construcción identitaria que han hechos los europeos de sí mismos en función de la *otredad* excluyente. La cultura árabe y el islam en Europa están en una condición que describe Talal Asad "*I argue that they are included within and excluded from Europe at one and the same time in a special way*" (2009, p. 209) siendo discriminados por una supuesta incompatibilidad cultural resultado de las ideas del nativismo y la incapacidad de ejercer los valores europeos de tolerancia y sociedades abiertas que tanto pregonan. De esta manera la llegada de migrantes solo reveló los preconceptos, estereotipos y racismo imperante de ciertos sectores de la sociedad, no fue por la llegada de Merkel quién por una cuestión de derechos humanos asiló a millones de personas que ya estaban dentro de la UE.

¿Dependencia energética hacia Rusia?

Por último, nos centraremos en la crítica hacia la dependencia energética de la UE hacia Rusia en el tema energético. Los detractores de Merkel consideran que es el resultado de una política permisiva debido al acercamiento entre Angela Merkel y Vladimir Putin. Esta relación entre ambos fue de lo más mediático a lo largo de sus administraciones, pero como argumentamos en el capítulo anterior la canciller siempre tuvo sus reservas y siempre fue

directa de lo que no gustaba de su homólogo ruso. La dependencia energética es catalogada como una deficiencia del merkelismo que tras la guerra en Ucrania y la crisis diplomática con el Kremlin ha tocado niveles muy elevados de tensión.

Para iniciar, es esencial contextualizar que, de acuerdo con datos del Consejo Europeo (2020), los países de la UE importan el 58% de la energía que consumen. Dentro de este marco, Rusia emerge como el principal proveedor, abarcando el 29% del petróleo, el 43% del gas y el 54% del carbón suministrados.

La dependencia energética varía significativamente de un país a otro. Según la tabla anterior, Alemania supera el promedio europeo en términos de dependencia energética, mientras que Estonia tiene el menor porcentaje de importación energética entre los 27 miembros de la Unión Europea, con apenas un 1%. Los datos de la UE indican que la mitad de sus miembros están por encima de la media, lo que los coloca en una situación desfavorable. Ante esto se puede afirmar que existe una dependencia importante de energéticos producidos en el extranjero, especialmente de origen ruso, debido a factores geográficos que impactan en bajos precios. Sin embargo, comparando que la media europea era del 55.5% en 2021 y del 56.3% en 2000, con una diferencia de un punto porcentual no parece alarmante como muchos opinan. Ahora bien, en el caso de Alemania y de Países Bajos es cierto que su dependencia aumentó 4% y 20% respectivamente en las últimas dos décadas.

Pero ¿hasta qué punto es responsable Angela Merkel de la criticada dependencia energética? Como se expuso en el segundo capítulo, la única política exterior heredada de su predecesor, Gerhard Schröder, que Merkel decidió mantener, fue el proyecto Nord Stream 1, consciente de la relevancia estratégica de Rusia en el panorama energético europeo. La firma para la construcción del segundo gasoducto, Nord Stream 2, en 2014, desató debates acalorados dadas las circunstancias internacionales tras la anexión de Crimea y las dudas sobre la conveniencia de hacer negocios con un socio como Putin. Ante esto han existido planes desde la UE para hacer la transición energética de los combustibles fósiles de los cuales la canciller alemana ha sido la abanderada.

A cerca de cómo es hacer negocios con Vladimir Putin, un estudio del requerido por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo (Korteweg, 2018), explica cómo Rusia utiliza el comercio energético como herramienta diplomática a través de mecanismos como el control de precios, ofreciendo costos bajos; y la amenaza de interrupción de suministros como forma de chantaje diplomático, entre otros aspectos. Todos estos problemas los ha experimentado Europa en cierta medida, especialmente después de 2022 y la invasión a Ucrania, donde se temía que los precios de la energía se dispararan en especial tras las explosiones de ambos gasoductos en el Báltico.

Se debe reconocer a la canciller Merkel que, al mismo tiempo que su país y varios otros dependían de los energéticos rusos, ella encabezó la transición energética en la Unión para revertir dicha situación. La pandemia de Covid-19 jugó un papel crucial en acelerar la transición energética deseada. La UE implementó varios paquetes de recuperación para revitalizar las economías de sus Estados Miembros tras la crisis sanitaria, como el NextGenerationEU, y adaptó otros que ya estaban en marcha, como el Pacto Verde. Aunque

estos paquetes no representaron un corte inmediato y radical en las importaciones de suministros energéticos, sí proporcionaron una ventaja competitiva a ciertos estados miembros, como señalan el Consejo Europeo (2024), lo cual se espera que contribuya a reducir la dependencia energética de la Unión en el futuro.

En realidad, la dependencia de la Unión Europea en cuanto a energéticos desde el año 2000 hasta 2021 no ha experimentado un incremento significativo en términos generales. En el caso de Alemania, la diferencia ha sido de un 5%, lo que, comparado con otros países miembros, sí representa una desventaja, ya que muchos de ellos han logrado cerrar su brecha en este aspecto. Por ejemplo, Estonia ha reducido prácticamente a cero sus importaciones exteriores. Otros casos notables incluyen a Francia, que redujo su dependencia en un 7%, y España, con una reducción del 13%, lo que ha tenido un impacto notable a nivel internacional. Los avances más significativos sobre el compromiso verde de la Unión están en un tiempo de prueba ya que el contexto geopolítico no ha logrado que se consoliden los objetivos, además de que dependen de las cuestiones internas de cada país y sus políticas energéticas y ambientales.

La dependencia energética de la Unión Europea es un tema complejo que requiere un enfoque multidimensional. Si bien la UE importa una parte significativa de sus energéticos, especialmente de proveedores como Rusia, esta dependencia no ha experimentado un aumento drástico en las últimas décadas. Algunos países miembros han logrado reducir su dependencia energética, lo que sugiere que es posible avanzar hacia una mayor autosuficiencia en este ámbito.

Sin embargo, la situación energética de la UE sigue siendo un desafío importante, especialmente en un contexto geopolítico marcado por tensiones y cambios. Es crucial que

la UE continúe trabajando en políticas y estrategias que promuevan la diversificación de fuentes energéticas, la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables. Además, es fundamental fortalecer la cooperación y solidaridad entre los países miembros para hacer frente a los desafíos energéticos comunes.

En última instancia, la transición hacia un sistema energético más sostenible, seguro y resiliente requerirá un compromiso continuo por parte de todos los actores involucrados, tanto a nivel nacional como europeo. Solo mediante una acción coordinada y decisiva se podrá garantizar un futuro energético más estable y sostenible para la Unión Europea y sus ciudadanos.

Conclusiones

La permanencia de Angela Merkel es sin duda un hito en la historia política moderna. Su influencia en la UE ha sido profundamente significativa y compleja. Como líder de Alemania, supo anteponerse y gestionar la crisis del euro, la anexión de Crimea, la cuestión migratoria y la pandemia como una gran estadista. Su papel es crucial en la historia contemporánea de la UE, marcando con su liderazgo una huella indeleble en la política europea y global. Durante sus 16 años como canciller de Alemania, Merkel demostró habilidad para navegar por crisis complejas y cohesionar a una UE diversa, ejerciendo una influencia sin paralelo en la toma de decisiones europeas.

Queda demostrado a través del FPA que el nivel individual para analizar la política exterior de un país es totalmente funcional y necesario. Conocer las especificidades de Merkel que en parte llevaron a tomar grandes decisiones impulsa a tener un análisis mucho más profundo e interesante sobre el juego político europeo. En el caso de la canciller, una política marcada por el europeísmo, multilateralismo y un discurso que lograba comunicar más que promover una ideología son algunos de los principales apoyos que fuimos encontrando a lo investigación.

Su liderazgo fue fundamental para mantener a Alemania en una posición líder en la Unión y a esta en una posición preponderante en el mundo, enfrentando las crisis mencionadas con determinación y pragmatismo; sin embargo, su legado también plantea interrogantes sobre el futuro de la UE en la era postmerkel, especialmente en un contexto de creciente polarización política y desafíos globales, que desde nuestra perspectiva se agudiza con la falta de liderazgo dentro de la organización y de la misma Alemania. Esto tiene importancia debido a que la llegada de Olaf Scholz en 2021, quién es el canciller con menor

aprobación en toda la historia vimos un decaimiento de la figura alemana, así como la fragmentación del liderazgo de la Unión Europea en perfiles como Emmanuel Macron, Ursula von der Leyen y Charles Michel, los cuales han tratado con mayor o menor éxito los asuntos europeos, pero sin la jerarquía del merkelismo y por consecuencia sin el mismo impacto en la arena internacional.

Sin embargo, su liderazgo también ha sido objeto de críticas, especialmente en relación con las medidas de austeridad impuestas a los países más afectados por la crisis; también a la política migratoria de 2015 que dio asilo a más de un millón de refugiados; y por la postura ante Vladimir Putin. A pesar de ello, Merkel ha sido una figura de consenso y estabilidad en un período de turbulencia política y económica en Europa. Su influencia ha sido fundamental para mantener la cohesión de la UE en momentos de crisis y para avanzar en la integración europea en áreas como la política migratoria y la cooperación internacional.

En cierta medida vivir en una democracia incluye ser receptivo a la crítica y abierto a la evaluación que se emana sobre cierta decisión o sobre cierto gobierno. Angela Merkel lo tenía claro y por supuesto que los reproches hacia su forma de liderazgo fueron directos y en ocasiones rozando a señalamientos personales, pero rara vez dio marcha atrás por esas voces disidentes. En cambio, ella era una máquina de hacer acuerdos y consensos, lo que le permitió abordar con firmeza los retos presentados y hacer de la agenda alemana una cuestión europea y viceversa. Desde nuestra perspectiva pasaran varias generaciones de políticos para poder encontrar algún otro que se asemeje a la canciller alemana.

En última instancia consideramos que, el legado de Angela Merkel será recordado como el de una líder pragmática y firme, que trasciende las líneas partidarias y la coloca

como una figura emblemática en la construcción del proyecto europeo, cuya política exterior será objeto de estudio y reflexión en las décadas venideras.

Bibliography and References

ABC. (2014). El 96,77% de los votantes de Crimea apoyan la adhesión a Rusia. *ABC Internacional.* https://www.abc.es/internacional/20140316/abci-crimea-referendum-separatista-201403160709.html

Acha, B. (2021). *Analizar el auge de la ultraderecha: surgimiento, ideología y ascenso de los nuevos partidos de ultraderecha*. Gedisa.

Adler, D. (2024). «La Internacional Reaccionaria es oportunista». CLACSO. https://clacso.org/en/la-internacional-reaccionaria-es-oportunista/

Al-Rodhan, N. (2015). Strategic Culture and Pragmatic National Interest. Global Policy Journal, July 22. http://www.globalpolicyjournal.com/blog/22/07/ 2015/strategic-culture-and-pragmatic-national-interest

Banco Mundial. (2019). Datos relativos a Alemania. Banco Mundial. https://datos.bancomundial.org/country/DE

Bebler, A. (2015). Crimea and the Ukrainian-Russian conflict. In A. Bebler (Ed.), *"Frozen conflicts" in Europe* (1st ed., pp. 189–208). Verlag Barbara Budrich. http://www.jstor.org/stable/j.ctvdf0bmg.22

Bruegel. (2019). Bruegel is the European think tank that specialises in economics. Bruegel https://www.bruegel.org/bruegel-european-think-tank-specialises-economics

Buzan, B., Waever, O, and J. Wilde. (1998). Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner.

Carbajosa, A. (2020). El método Merkel: así ha liderado Europa la canciller alemana. *El país.* https://elpais.com/especiales/2020/el-metodo-merkel/

Carbajosa, A. (2021). *Angela Merkel: crónica de una era*. Ariel

Chomsky, N. (2022). *¿Porqué Ucrania?*. Altamarea

Connolly, K. (2022). Angela Merkel says she lost influence over Putin as a lame duck leader. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2022/nov/25/angela-merkel-says-she-lost-influence-over-putin-as-a-lame-duck-leader

Consejo Europeo. (2020). ¿Hasta qué punto dependen los Estados miembros de las importaciones de energía?. Consejo Europeo. https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/how-dependent-are-eu-member-states-on-energy-imports/#:~:text=La%20dependencia%20de%20la%20UE%20en%20conjunto,miembros:%20la%20tasa%20de%20dependencia%20se%20situaba

Consejo Europeo. (2024). ¿De dónde procede la energía de la UE?. Consejo Europeo. https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/where-does-the-eus-energy-come-from/

Cúneo, Á. (2020). La denominada "Fórmula Steinmeier." In *¿Es posible consensuar una fórmula de paz para Ucrania?* (pp. 10–14). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). http://www.jstor.org/stable/resrep25043.6

Datos Macro. (2024). Unión Europea. https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea

Doncel, L. (2019). La ´japonización´de la economía alemana. *El país*. https://elpais.com/economia/2019/04/05/actualidad/1554477454_725646.html

Draghi, M. (july 26th, 2012). Verbatim of the remarks made by Mario Draghi. *Verbatim of the remarks made by Mario Draghi* [comunicación en conferencia]. Global Investment Conference in London. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html

DW Documental. (2021). Angela Merkel, una canciller a prueba de crisis | DW Documental [video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=UORIBb2Iv98&rco=1

DW. (2014). Angela Merkel: "Presencia de Rusia en Crimea equivale a una anexión". Deutsche Welle. https://www.dw.com/es/angela-merkel-presencia-de-rusia-en-crimea-equivale-a-una-anexi%C3%B3n/a-17488760

European Center for Disease Prevention and Control ECDC. (2020). COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK. https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019- ncov-eueea

European Central Bank. (2012). *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bankat the Global Investment Conference in London 26 July 2012*. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html

Eurostat. (2023). Shedding light on energy in the EU – 2023 edition. Unión Europea https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2023#:~:text=It%20is%20measured%20by%20the,were%20met%20by%20net%20import

Flockhart, T. (2012). Constructivism and foreign policy. In S. Smith, A. Hadfield and T. Dunne (Ed.), *Foreign Policy: theories, actors, and cases*. (78-94).

Forti, S. (2023). Afinidades y diferencias. Una cartografía de fuerzas y discursos de ultraderecha en Europa. En J. Sanahuja y P. Stefanoni (Ed.), *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas* (p. 37-60). Fundación Carolina.

Forti, S. (2023). Afinidades y diferencias. Una cartografía de fuerzas y discursos de ultraderecha en Europa. En J. Sanahuja y P. Stefanoni (Ed.), *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas* (p. 37-60). Fundación Carolina.

George, A. (1993). Bridging the Gap between Theory and Practice. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press

George, A. and R. Keohane. (1980). The Concept of National Interests: Uses and Limitations. In Presidential Decision-Making in Foreign Policy, ed. A. George, 217–237. Boulder: Westview

Godby, R., & Anderson, S. B. (2016). *Greek Tragedy, European Odyssey: The Politics and Economics of the Eurozone Crisis* (1st ed.). Verlag Barbara Budrich. https://doi.org/10.2307/j.ctvdf043j

Gray, C. (1999). Strategic Culture Have Context: The First Generation of Theory Strikes Back. Review of International Studies 25 (1): 49–69.

Guérot, U. (2021). Goodbye to Merkel: has she left europe a better place?. Clingendael Institute.https://spectator.clingendael.org/en/publication/goodbye-merkel-has-she-left-europe-better-place

Holsti, Kal J. (1970). "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy." International Studies Quarterly 14(3): 233–309.

Hudson, V. and Day, B. (2020). *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield.

Jones, C. (1984). An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont: Wadsworth. Kaarbo, J. 2003. Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas. International Studies Review 5 (2): 156–163.

Jones, W., Teytelboym, A., & Rohac, D. (2017). *Europe's Refugee Crisis: pressure points and solutions*. American Enterprise Institute. http://www.jstor.org/stable/resrep03281

Kimmage, M. (2017). The Need for Minsk. In *Getting Beyond Minsk: Toward a Resolution of the Conflict in Ukraine* (pp. 3–7). German Marshall Fund of the United States. http://www.jstor.org/stable/resrep19016.5

Korteweg, R. (2018). Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU(2018)603868_EN.pdf

Lerner-Sigal, B. (2020). Deterioro de los partidos políticos en Europa. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. https://www.iis.unam.mx/blog/deterioro-de-los-partidos-politicos-en-europa/#:~:text=La%20crisis%20mundial%20que%20irrumpi%C3%B3%20en%202008,para%20buscar%20otras%20opciones%2C%20expres%C3%B3%20Bertha%20Lerner%2C

Morillas, P. y Rodríguez, N. (2019). Angela Merkel: entre la responsabilidad moral y la reticencia al hiperliderazgo. Barcelona Center of International Affairs. https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_4/angela_merkel_entre_la_responsabilidad_moral_y_la_reticencia_al_hiperliderazgo

Morin, J. and Paquin J. (2018). *Foreign Policy Analysis: a toolbox*. Palgrave Macmillan.

Müller, H. (2020). Merkels letzte Chanc. *Der Spiegel*. https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-ratspraesidentschaft-merkels-letztechance-a-0a1cc4f1-7dbe-4877-93a0-2f943d82952f

Munich Security Conference. (2024). Munich Security Index. https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2024/

Mushaben, J. (2017). Becoming Madam Chancellor: Angela Merkel and the Berlin Republic. Cambridge University Press.

Nicholson, E. (2015). 'Merkel' Has Become A Verb In German Youth Vernacular. NPR Nwes. https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2015/08/26/434923342/-merkel-has-become-a-verb-in-german-youth-vernacular

Ortiz, R. (2023). Cronología de la crisis de Grecia (2009-2015). CIDOB Barcelona Centre for International Affairs. https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/grecia/cronologia_de_la_crisis_de_grecia_2009_2015

Ozmet, S. (2012). German Austerity's Lutheran Core. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2012/08/12/opinion/sunday/in-euro-crisis-germany-looks-to-martin-luther.html

Parlamento Europeo. (2024). Los tratados y el Parlamento Europeo. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties#:~:text=El%20Tratado%20de%20Lisboa%20refuerza,presidencia%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Europea.

Pellicer, L. (2019). Desigualdad en la UE: La brecha entre norte y sur ha crecido en los últimos 15 años. *El país*. https://elpais.com/economia/2019/04/04/actualidad/1554385925_880499.html

Pirozzi, N., Argenta, L., & Tokarski, P. (2021). *The EU One Year after the Covid-19 Outbreak: An Italian-German Perspective*. Istituto Affari Internazionali (IAI). http://www.jstor.org/stable/resrep30933

Populismo de derecha en Europa. (2024). Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Populismo_de_derecha_en_Europa

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization, 42(3), 427–460. http://www.jstor.org/stable/2706785

Requena, P. (2021). Europa en el final de la era Merkel. Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos (Eds.), Panorama Estratégico 2021 (63-103). Gobierno de España. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8070151

Rodríguez, P. (2018). Hacia una nueva Europa II: la Unión Europea y la nueva Europa del Este: integración, cooperación y confrontación. Universidad Iberoamericana Santa Fe.

Rohac, D., & Christensen, L. (2017). *After the Eurozone Crisis: Causes, Consequences, and Lessons for European and US Policymakers*. American Enterprise Institute.

Speck, B. (2020). A pandemia e a extrema-direita na Alemanha. In: Grossi, Miriam Pillar & Toniol, Rodrigo (orgs.). Cientistas sociais e o coronavírus [recurso eletrônico]. São Paulo/ Florianópolis: Anpocs/Tribo da Ilha.

Spindler, W. (2015). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. *ACNUR.* https://www.acnur.org/noticias/stories/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa#:~:text=Hasta%20el%207%20de%20diciembre,en%20Siria%2C%20Afganist%C3%A1n%20o%20Irak.

Spindler, W. (2015). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. ACNUR. https://www.acnur.org/noticias/stories/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa#:~:text=Hasta%20el%207%20de%20diciembre,en%20Siria%2C%20Afganist%C3%A1n%20o%20Irak.

Steven, O. (2012). German Austerity's Lutheran Core. *The New York Times.* http://www.nytimes.com/2012/08/12/opinion/sunday/in-euro-crisis-germany-looks-to-martin-luther.html?_r=0

Talal, A. (2009). Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam?. Cambrige University Press. https://www.cambridge.org/core/books/abs/idea-of-europe/muslims-and-european-identity-can-europe-represent-islam/5A33416EF02AF6A63420338AB0A20F84

The Economist. (2019). Greece´s debt odyssey. *The Economist.* https://www.economist.com/leaders/2019/10/03/greeces-debt-odyssey?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwqdqvBhCPARIsANrmZhONlwuk-1YdaoXSRhcbiwKKTB9JtPDKUVtjTxeyzr7QhXUI78WTViAaAjX-EALw_wcB&gclsrc=aw.ds

UN Peacemaker. (2014). Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group Minsk Agreement. United Nations Peacemaker. https://peacemaker.un.org/UA-ceasefire-2014

Unión Europea. (2020). NextGenerationEU. Unión Europea. https://next-generation-eu.europa.eu/index_es

Unión Europea. (2024). NextGenerationEU. Unión Europea. https://next-generation-eu.europa.eu/index_es

Veras, C. (2021). Cómo la pandemia bajó la popularidad de la extrema derecha en Alemania (pero no en otros países europeos). *BBC News.* https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56079982

Vertzberger, Y. (2002). “Steady Progress and a Half-Empty Glass.” In Millennial Reflections on International Studies, edited by Michael Brecher and Frank P. Harvey, 479–501. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Waltz, K. (1959). Man, the State, and War. https://pages.ucsd.edu/~bslantchev/courses/ps240/02%20Levels%20of%20Analysis%20and%20Strategic%20Choice/Waltz%20-%20Man,%20The%20State,%20and%20War.pdf

Zuñiga, D. (2022). ¿Qué hace Angela Merkel ahora que no es canciller?. *DW News*. https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-hace-angela-merkel-ahora-que-no-es-canciller/a-60864144