

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

---

“La política exterior alemana hacia Rusia, en la dimensión político-diplomática y gasífera, antes y después de la anexión de Crimea (1999 - 2019)”

**Tesina de Grado**



Alumna: Florencia Cusumano  
Legajo: C-2940/8  
Directora: María Victoria Álvarez  
Rosario, Julio 2022

## **Resumen**

El objetivo que nos planteamos en este trabajo de investigación es analizar los cambios en la política exterior alemana hacia Rusia después de la anexión de Crimea (2014) por parte de esta última. Luego de la crisis de Crimea, existió un cambio en la política cooperativa y tolerante alemana hacia Rusia, en la medida en que Alemania criticó duramente al país eslavo y lideró el proceso de imposición de sanciones en represalia a Rusia por incumplimientos del derecho internacional. Aun así, este acontecimiento no afectó la evolución del comercio gasífero, tampoco las obligaciones en virtud de los contratos firmados entre las empresas europeas y Gazprom para la construcción y puesta en funcionamiento de Nord Stream 2, ni la decisión política de Berlín de defender el proyecto ante las instituciones europeas.

Nuestro objetivo general supone analizar cómo Alemania gestionó, antes y después de la anexión de Crimea, su relación política y la interdependencia energética con Rusia, y cómo la demanda de gas ruso por parte de Alemania influyó en la dinámica de la relación. Por lo tanto, trabajaremos con el recorte cronológico desde el año 1999 a 2019.

De esta manera, esbozamos como hipótesis que la política exterior cooperativa de Alemania hacia Rusia, luego de la anexión de Crimea, se resintió en el campo político-diplomático y se consolidó en el campo energético, especialmente el gasífero. Este acontecimiento marcó un agravamiento del deterioro de los vínculos político-diplomáticos, mientras que la cooperación se consolidó en la dimensión energética, siendo el proyecto Nord Stream 2 la principal manifestación de este hecho.

**Palabras clave:** Alemania - Rusia - Ostpolitik - Gas - Nord Stream - Crimea - Ucrania

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: La política exterior alemana hacia Rusia de 1999 a 2013.....</b>	<b>8</b>
I.1. Política exterior durante el gobierno de Gerhard Fritz Kurt Schröder.....	9
I.1.2. Progreso de la relación ruso-germana ante nuevas tensiones internacionales.....	12
I.2. La política exterior durante el primer y segundo mandato de Angela Merkel (2005 - 2013).....	15
I.2.1. Alemania frente a los nuevos problemas en el espacio ex-soviético.....	17
I.2.2. Cambios en la política exterior con la llegada de Dmitri Anatólievich Medvédev a la presidencia de la Federación de Rusia (2008 - 2012).....	19
I.2.3. Llegada de Guido Westerwelle al Ministerio de Relaciones Exteriores (2009 - 2013).....	24
I.3. Regreso de Vladimir Putin a la presidencia de la Federación de Rusia (2012).....	25
I.3.1. Comienzo del conflicto ucraniano (2013).....	27
I.4. La política exterior alemana en torno al gas ruso (1999 - 2013).....	29
I.4.1. Comercio del gas entre Rusia y Alemania (1999 - 2013).....	31
I.4.2. Proyectos de infraestructura: Nord Stream.....	34
I.4.3. El dilema de la seguridad energética europea.....	37
<b>I.5. Algunas consideraciones finales.....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO II: La política exterior alemana hacia Rusia post anexión de Crimea.....</b>	<b>40</b>
II.1. La política exterior alemana hacia Rusia luego de la anexión de Crimea.....	44
II.1.1. Alemania ante la implementación de sanciones.....	49
II.1.2. Evolución del vínculo en el campo político-diplomático.....	53
II.1.3. Pérdidas económicas en el comercio ruso-alemán.....	56
II.2. Efectos de las sanciones en la relación gasífera con Rusia.....	59
II.2.1. El proyecto Nord Stream 2.....	61
II.2.2. Debates en torno a Nord Stream 2.....	65

<b>II.3. Algunas consideraciones finales.....</b>	<b>69</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>77</b>

## Introducción

La política exterior alemana hacia Rusia se ha caracterizado por mucho tiempo por tener un enfoque cooperativo, enmarcado en la conocida política de *Ostpolitik*. Desde la llegada de Willy Brandt (1969 - 1974) como canciller alemán, se generaron diferentes líneas de acción en los sucesivos gobiernos alemanes, con respecto a cómo relacionarse con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1922 - 1991), y luego, la Federación de Rusia.

Si bien los propósitos principales de este enfoque se debieron a la necesidad de generar un ámbito político propicio para un acercamiento de la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana, también las perspectivas de una relación económica más fructífera, especialmente en el comercio de la energía, fueron determinantes para pensar un nuevo acercamiento (Daehnhardt y Handl, 2018).

La relación con la Federación de Rusia ha tenido un carácter especial para Alemania. En primer lugar, el carácter histórico de las relaciones evoca que ambos países fueron partícipes de la primera y segunda guerra mundial, y ha quedado en el imaginario colectivo el recuerdo de los tratados secretos en la segunda guerra, así como la toma de Berlín por las tropas soviéticas. Por otro lado, el Este de Alemania fue administrado por la URSS durante los años de guerra fría (1949 - 1990), y como resultado, actualmente ambos países comparten un fuerte vínculo cultural. En efecto, una de las comunidades extranjeras más grandes en Alemania es rusa.

En segundo lugar, con el tiempo se ha creado una comunidad de negocios entre estos dos países, producto de la gran complementariedad entre sus economías. Alemania exporta a Rusia principalmente productos de ingeniería mecánica, vehículos, productos eléctricos y electrónicos y productos químicos, mientras que Rusia exporta materias primas, especialmente petróleo y gas, productos metálicos y productos petroquímicos (Bros, Mitrova y Westphal, 2017). Dicha complementariedad dio nacimiento a un lobby empresarial que ha querido influenciar en la toma de decisiones con respecto a la política exterior alemana hacia Rusia, buscando que las cuestiones políticas no interfirieran en sus negocios.

En tercer lugar, Alemania en particular, y la Unión Europea (UE) en general, son altamente dependientes del petróleo y gas ruso; y con el tiempo, Alemania se ha mantenido como el mayor importador de gas ruso dentro de la UE. Este dato no es menor, debido a que el gas es políticamente más sensible que el petróleo porque los mercados del gas, a diferencia de los mercados del petróleo, están sólo parcialmente globalizados. Además, las características

intrínsecas del gas dificultan su transporte más que el del petróleo -incluso más si se trata de gas natural licuado-, por lo cual, la proximidad geográfica y la infraestructura de gasoductos son condicionantes a la hora de elegir un proveedor de gas (Ureña, 2015).

El gas natural aporta a la producción de electricidad, calefacción, materias primas y combustible para el transporte, entre otros. Paralelamente, el gas es el combustible que presenta el mayor ritmo de crecimiento en el mercado y cuyo atractivo recae en su eficiencia y un mayor cuidado al medioambiente, al emitir una menor cantidad de contaminantes que el petróleo o el carbón (Cisterna, 2018). Como resultado, Alemania ha tratado de asegurarse el suministro de gas por parte de Rusia, el mayor productor y exportador de gas natural en el mundo.

Por su parte, Rusia ha visto a Alemania como un socio esencial en su política energética hacia Europa. Alemania es un importante centro de tránsito de gas natural debido a su completa infraestructura de gasoductos transfronterizos y su ubicación central en Europa. De hecho, grandes volúmenes de gas de Rusia y Noruega transitan por el país para su entrega a otros mercados. Asimismo, Rusia ha dependido de la importación de una amplia gama de productos desde Alemania, acceso a los mercados de capital occidentales y a las inversiones y tecnología alemanas en numerosos sectores económicos, especialmente en el sector energético. Por último, Rusia ha considerado a Alemania como “puente” hacia la UE, específicamente durante el gobierno de Gerhard Schröder (1998 - 2005), quien buscaba trasladar la *Ostpolitik* hacia dentro de la UE (Quintero, 2021).

En efecto, Alemania se posicionó como el interlocutor necesario en las relaciones Rusia-UE. Fue durante la administración de Schröder donde los deseos de posicionar a Alemania como una potencia europea, líder dentro de la UE, después del proceso de reunificación, se hicieron evidentes. Este propósito significó priorizar los intereses económicos alemanes por sobre los asuntos políticos que podrían dañar la relación, liderar el acercamiento de Rusia con la UE, y generar una vinculación cooperativa con Rusia -con base en la reforma económica y política que el gobierno de Putin parecía impulsar- que implique ganancias y beneficios a Alemania (Chivvis, 2009). Sin embargo, desde la expansión de la UE hacia el Este en 2004 y 2007, con diez países excomunistas como nuevos integrantes<sup>1</sup> Alemania tuvo que medir la relación con estos países y Rusia, en pos de no abandonar ni su lugar de líder europeo ni su relación estratégica con Rusia.

---

<sup>1</sup> También ingresaron Chipre y Malta. En total, entre 2004 y 2007 entraron doce nuevos países.

El objetivo de esta tesina es analizar los cambios en la política exterior alemana hacia Rusia después de la anexión de Crimea por parte de esta última. De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos: 1) Describir la política exterior alemana hacia Rusia, en el área político-diplomática, comercial y de inversiones en materia gasífera, antes de la anexión de Crimea, en el período 1999 - 2013; 2) Analizar la evolución de la política exterior alemana en el área político-diplomática y gasífera hacia Rusia, a partir de la anexión de Crimea en el periodo 2014 - 2019.

Nuestro objetivo general supone analizar cómo Alemania gestionó, antes y después de la anexión de Crimea, su relación política y la interdependencia energética con Rusia, y cómo la demanda de gas ruso por parte de Alemania influyó en la dinámica de la relación. Adicionalmente, para explicar la política exterior alemana hacia Rusia, es necesario hacer mención de las diferencias que ha tenido Alemania con sus pares europeos por su relación energética con el país eslavo, y del liderazgo alemán dentro de la UE, especialmente durante la crisis por la anexión de Crimea.

En este marco, aunque no sea el objeto de esta investigación, es importante tener en cuenta el liderazgo de Alemania en la imposición de las sanciones económicas por parte de la UE contra Rusia luego de la anexión de Crimea. Ello supuso un cambio importante en las relaciones entre Alemania y Rusia, ya que Alemania estuvo dispuesta a pagar un coste económico para responder a la agresión rusa, y se alejó de su política cooperativa hacia el país eslavo. En efecto, Alemania asumió un papel de liderazgo en la gestión de crisis y encabezó la política de sanciones, a pesar de que su economía sufriría el impacto de las mismas.

Cabe destacar que si bien el liderazgo de Alemania se tradujo en la imposición de sanciones comerciales y financieras que afectaban a la industria petrolera rusa, el país logró continuar con el proyecto Nord Stream 2, incluso a pesar de las posiciones en contra de la mayor parte de los países de la UE (Fix, 2021). Por lo tanto, este trabajo también describe cómo Alemania intentó mediar entre su dependencia del gas ruso, cuidando sus objetivos económicos y, tangencialmente, la relación con sus pares de la UE, ya que el conflicto de Crimea ponía en duda la seguridad energética en Europa.

Considerando que la relación histórica entre Rusia y Alemania, y más específicamente, los cambios en la política exterior alemana hacia Rusia después de la anexión de Crimea, no

pueden explicarse sin analizar a la UE y al rol político y económico de Alemania en este bloque, creemos que es necesario sumar estos elementos adicionales al análisis.

Para abordar este objeto de estudio se utilizaron algunos aportes del marco conceptual de la Teoría de la Interdependencia Compleja, de Robert Keohane y Joseph Nye (1988). Los autores afirman que la *interdependencia* significa “*dependencia mutua*” o, en otras palabras, “*efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países*” (Keohane y Nye, 1988). Aclaran que la interdependencia no conduce necesariamente a situaciones de beneficio mutuo, sino que también puede generar situaciones conflictivas, ya que las relaciones de interdependencia se caracterizan por ser asimétricas. Siguiendo este enfoque, podemos partir de la base de que la relación ruso-germana ha sido una relación de dependencia mutua en muchas áreas de política internacional que se calculan en base a costos-beneficios presentes y futuros.

La presente tesina sostiene como hipótesis que la política exterior cooperativa de Alemania hacia Rusia, luego de la anexión de Crimea, se resintió en el campo político-diplomático y se consolidó en el campo energético, especialmente el gasífero. Este acontecimiento marcó un agravamiento del deterioro de los vínculos político-diplomáticos, mientras que la cooperación se consolidó en la dimensión energética, siendo el proyecto Nord Stream 2 la principal manifestación de este hecho.

En este sentido, nos hemos remitido a los autores Meister (2019), Daehnhardt (2018), y Bros, Mitrova y Westphal (2017), para la utilización de los términos *cooperación*, para analizar la política exterior energética alemana hacia Rusia, y *contención*, para explicar los cambios ocurridos en la política exterior diplomática luego de la anexión de Crimea.

Antes de proseguir, quisiéramos aclarar algunas cuestiones relativas a la realización de esta investigación y la subsecuente redacción de la tesina. Respecto de la bibliografía a nuestro alcance, la etapa de relevamiento de fuentes de información fue ardua y presentó algunas dificultades. En un principio esta investigación estaba enfocada en las relaciones bilaterales entre ambos países, no desde la perspectiva de la política exterior alemana. Pero hubo una gran falta de fuentes de información, oficiales y académicas, sobre la política exterior rusa hacia Alemania y presentaba una enorme asimetría con las fuentes que trataban la política exterior alemana. Por lo tanto, se decidió cambiar el enfoque de la tesina, poniendo el énfasis en la política exterior alemana hacia Rusia.

Por otro lado, se encontró poca bibliografía académica que trate la política exterior alemana hacia Rusia antes de la anexión de Crimea. Mayormente los trabajos detectados discurren sobre las relaciones mutuas energéticas. La bibliografía especializada disponible analiza los mismos hechos, sin aportar información necesaria, por lo cual se recurrió a diarios en línea para paliar esta laguna. En este aspecto, predominan los trabajos de las relaciones entre Rusia y la UE. Asimismo, en referencia a la política exterior alemana hacia Rusia, durante la crisis de Crimea, se encontró mayormente bibliografía sobre las relaciones Rusia-UE y el liderazgo alemán en dicha crisis ucraniana, pero se descubrió poca bibliografía sobre la relación entre Rusia y Alemania en específico. Por último, se detectó una gran falta de bibliografía en idioma español, siendo casi todos los documentos en inglés y algunos en alemán.

En cuanto al estado del arte, existen trabajos académicos sobre las relaciones entre Rusia y Alemania antes de la anexión de Crimea, durante el mandato de Schröder (Kaczmarek, 2005; Comas, 2004; Neukirch y Schepp, 2012), los cuales mayormente hacen referencia a la política de acercamiento hacia Rusia y a la relación personal entre el mandatario alemán y Vladimir Putin. Otros trabajos hacen hincapié en la política exterior alemana hacia Rusia con la llegada de Angela Merkel, y los cambios que introdujo en relación a su antecesor (Meza, 2008; Ochmann, 2012; Morales, et al., 2012).

En referencia a la relación energética, existe una variedad de trabajos que hablan sobre la historia de la misma, y del proyecto Nord Stream (Acevedo, 2010; Quintero, 2021; Zagorski, 2005). También hay autores que explican los dilemas de Alemania frente al pedido de una política energética conjunta dentro de la UE (Grapendaal, 2020; Dyson, 2016; Bros, Mitrova, Westphal, 2017).

Para la redacción del capítulo II, pudimos encontrar trabajos que han analizado el liderazgo alemán en la crisis ucraniana de Crimea y su posición frente a Rusia, como los de Marco Siddi (2015 y 2020), Daehnhardt y Handl (2018), y Liana Fix (2018 y 2021). Otros autores, como Gens (2019) y Dyson (2016), han explicado el rol de Alemania en la imposición de sanciones a Rusia. Por otro lado, Meister (2020) y Wood y Henke (2018) explican en sus trabajos la evolución de la relación ruso-germana, y las nuevas situaciones conflictivas que surgieron luego de los primeros años de la crisis por la anexión de Crimea.

Con respecto a los efectos que tuvieron las sanciones y las contrasanciones en la relación comercial, gasífera y de bienes en general, Henderson y Mitrova (2015), Ferrero y Turrión (2020), y Szabo (2014a; 2014b) analizan las pérdidas económicas para Alemania, así como la

evolución del comercio del gas. En referencia al proyecto Nord Stream 2, Wettengel (2021) y Cisterna (2018) explican este proyecto y las implicancias geopolíticas del mismo. Asimismo, Martikainen y Vihma (2016), Loskot-Strachota (2015), y Quintero (2021) estudian los debates en torno a este proyecto y los obstáculos que ha tenido el mismo.

En cuanto a su recorte cronológico, el análisis de la política exterior alemana hacia la Federación de Rusia abarca desde la llegada de Vladimir Vladímirovich Putin a la presidencia (1999) hasta el año 2019. Este recorte tiene como motivo desarrollar la relación ruso-germana desde el inicio de la nueva política exterior rusa con la llegada de Putin, la cual marca dinámicas diferentes de vinculación con Occidente y una férrea defensa de los intereses nacionales, alejándose del atlantismo de su antecesor Borís Nikoláyevich Yeltsin (1991 - 1999). Por otro lado, el recorte temporal se estableció hasta el año 2019, ya que con la llegada de la pandemia del coronavirus, a finales de ese mismo año, y posteriormente, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, aparecieron nuevas variables políticas y económicas que excedían a los objetivos de este trabajo. Esta delimitación temporal nos dará un mejor y más claro conocimiento del tema a la hora de abarcar los cambios que se dieron en la política exterior alemana hacia Rusia.

La organización de la tesina es la siguiente. Luego de esta introducción, el trabajo se divide en dos capítulos, ambos divididos en dos secciones cada uno, con sus respectivas subsecciones. En la primera sección del capítulo I se aborda la política exterior alemana hacia Rusia desde el año 1999 a 2013. En la misma se hace un recorrido desde la llegada de Putin al gobierno ruso, durante el mandato de Schröder, hasta el conflicto de Ucrania en el año 2013, y hace foco en la política cooperativa de Alemania y cómo ésta gestionó la relación con Rusia frente a los conflictos políticos que la involucraban. En la segunda sección se explica la evolución de la relación en el sector gasífero entre 1999 y 2013. Esta última parte pone énfasis en la dependencia mutua en materia de gas, y en la construcción de Nord Stream.

Con respecto al capítulo II, en su primera sección se aborda la política exterior alemana hacia Rusia luego de la anexión de Crimea por parte de ésta última, cubriendo el periodo que va desde el año 2014 a 2019. En la primera parte de este capítulo se describen las sanciones impuestas a Rusia. En las siguientes subsecciones, se explica el rol de Alemania en la implementación de las mismas, así como la actuación de Merkel frente al acto de anexión por parte de Rusia. En la última parte se describe el cambio en la política cooperativa alemana hacia Rusia, y el progreso de la relación política. Por otro lado, la segunda sección analiza la evolución de la relación en el ámbito gasífero entre 2014 y 2019. En su primera parte se

mencionan los efectos económicos que tuvieron las sanciones hacia Rusia, y las represalias rusas, para la economía alemana. Asimismo, en otra subsección se describe la evolución de la relación gasífera entre ambos países en este subperíodo. Finalmente, las dos últimas subsecciones son dedicadas a Nord Stream 2 y a los debates en torno a este proyecto. Ambos capítulos cierran con algunas consideraciones finales. La tesina finaliza con las conclusiones.

## CAPÍTULO I: La política exterior alemana hacia Rusia de 1999 a 2013

A finales de la década de 1960, el canciller socialdemócrata Willy Brandt del gobierno de Alemania Occidental, y su secretario político, Egon Bahr, pensaron un nuevo concepto de política exterior: la Ostpolitik. Dicho concepto tenía como objetivo generar una política cooperativa hacia la URSS y los países del Pacto de Varsovia, logrando un cambio positivo en las relaciones bilaterales a través del acercamiento diplomático y económico.

Esta nueva política condujo a una serie de tratados bilaterales que consagraban el reconocimiento mutuo de las fronteras existentes y la renuncia al uso de la fuerza. Desde una perspectiva económica, permitió la cooperación energética y un crecimiento en los intercambios comerciales. Incluso creó la atmósfera política en la que se pudo negociar la reunificación alemana. Finalmente, la Ostpolitik estableció una tradición de cordiales contactos bilaterales que sobrevivieron a los cambios de gobierno alemanes, y a la disolución de la URSS (Siddi, 2020). Este enfoque cooperativo estableció los fundamentos de la política exterior de Alemania hacia Rusia desde la década del 70.

Desde entonces, la centralidad de la relación germano-rusa ha sido una característica definitoria de la política europea, y ha habido una notable continuidad de la Ostpolitik, particularmente entre los sucesores socialdemócratas de Brandt (Fernández Pardo y Hutschenreuter, 2016). Este enfoque sigue siendo muy influyente y se considera un componente central de la identidad de la política exterior alemana, teniendo en cuenta que Alemania llegó a convertirse en el principal interlocutor occidental de Rusia.

Paralelamente, este vínculo creó una importante comunidad de negocios, y por ende, una especie de *lobby* de Rusia dentro de la comunidad empresarial alemana, que desarrolló una influencia significativa en la opinión pública y política a través del Comité Oriental de la Economía Alemana (Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft - OA)<sup>2</sup>. Esto dio como resultado que se tolerasen las preocupaciones sobre los derechos humanos y la democracia en Rusia, que adquirieron cierta relevancia con la llegada de Merkel al poder en 2005, para poder darle prioridad al logro de los objetivos económicos alemanes (Malmlöf, et al., 2014).

---

<sup>2</sup> Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (OA) fue creado en 1952 como un organismo conjunto compuesto por organizaciones coordinadoras de la comunidad empresarial alemana. Tiene como objetivo la mejora del desempeño de las empresas alemanas, especialmente las pequeñas y medianas, en Europa oriental y sudoriental, Rusia y Asia central. A su vez, representa los intereses de las empresas en comités bilaterales y en la esfera pública (Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, 2022).

## **I.1. Política exterior durante el gobierno de Gerhard Fritz Kurt Schröder**

Vladimir Putin asume como Presidente Interino de Rusia en enero de 1999, y en marzo de 2000 gana las elecciones presidenciales. Fueron los continuos desastrosos de Yeltsin los que provocaron una crisis política, económica, social, y finalmente, su renuncia. A su vez, Putin había dirigido la campaña en la guerra de Chechenia, y resurgió de la misma con una imagen muy buena, teniendo así, la legitimidad y la victoria electoral asegurada.

Con Putin surge un cambio rotundo en la forma de concebir la política exterior rusa. Empieza a ser más pragmática que la de su predecesor, Yeltsin, y se estableció, como objetivo principal de la misma, defender el interés nacional. Ello sería posible a través de un avance en sus relaciones con los países desarrollados, pero alentando opciones que le permitan al país recuperar el poder e influencia perdidos en los años anteriores (Neukirch y Schepp, 2012).

Cuando Putin fue nombrado presidente interino, Rusia estaba casi aislada. La crisis económica, la segunda guerra en Chechenia (1999 - 2009), los conflictos políticos que llevaron a la renuncia de Yeltsin, y a la asunción de Putin, habían dejado la imagen de una Rusia que tenía un largo recorrido para alcanzar los cánones de la democracia liberal y del Estado de Derecho. A su llegada, Putin buscó fortalecer la posición de Rusia como superpotencia euroasiática, colocar al país con una mejor imagen internacional, atraer inversiones y, por último, promover el crecimiento del comercio, una de las grandes preocupaciones del gobierno. Por lo cual, estrechar los lazos con Occidente -UE y Estados Unidos-, era más que necesario.

Aun así, el gobierno de Putin, en su afán de posicionar a Rusia como una superpotencia, buscaba recrear la zona de influencia y de seguridad que había tenido la Unión Soviética, por lo que proyectaba acercarse y generar relaciones especiales con los países ex soviéticos. Este hecho generó crecientes tensiones en los vínculos con Occidente, dado que tanto la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como la UE fueron expandiéndose en el mapa, integrando a la mayoría de estos países<sup>3</sup> (Kaczmarek, 2005).

El tiempo en el que Putin vivió en Alemania como agente del Comité para la Seguridad del Estado (KGB, por sus siglas en ruso), y su fluído alemán, lo ayudaron a establecer una mejor relación tanto con Schröder como con el público alemán en general (Neukirch y Schepp, 2012). Por otro lado, el vínculo entre ambos países se había visto fuertemente influenciado

---

<sup>3</sup> Letonia, Estonia, Lituania ingresaron tanto a la OTAN como a la UE. Por otro lado, cuatro antiguos países satélites de la Unión Soviética, Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia, ingresaron a la UE.

por la gratitud de Alemania por el consentimiento que le había otorgado la antigua Unión Soviética para su reunificación. Este factor incluso evolucionó a pesar del fin del gobierno de Helmut Kohl (1982 - 1998) (Kaczmarek, 2005).

Gerhard Fritz Kurt Schröder<sup>4</sup> (1998-2005) del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), como nuevo canciller, acompañado por Frank-Walter Steinmeier (1999-2005), como Jefe de la Cancillería Federal de Alemania, continuó con esta visión cooperativa hacia Rusia. Aun así, la evolución de este vínculo comenzó con cierta incertidumbre.

Apenas ganadas las elecciones, Schröder fue muy crítico con la política exterior de su antecesor hacia Rusia, aludiendo a que se desperdició una cantidad excesiva de capital político en relaciones personales con el presidente Yeltsin, y que el otorgamiento de créditos había sido irresponsable. Por lo cual, en la primera reunión entre Schröder y Yeltsin en noviembre de 1998, el primero había aclarado que cualquier ayuda y crédito adicional tendría que hacerse sobre una base económica firme y que los acuerdos “entre viejos amigos” habían llegado a su fin. Luego, esta nueva línea se confirmó cuando ambos mandatarios se reunieron en el contexto de la cumbre UE-Rusia en febrero de 1999 y Schröder se negó a conceder nuevos créditos a Rusia. A partir de entonces, más que asistencia financiera, el país eslavo obtendría asesoría financiera (Timmins, 2006).

Pero Schröder no solo continuó la tradición de relaciones amistosas de la Ostpolitik, sino que formó una relación de amistad personal<sup>5</sup> con Putin, dentro de la cual tenían reuniones informales y compartían el festejo de sus respectivos cumpleaños (Comas, 2004). Dicha amistad fue propicia para un crecimiento en las relaciones comerciales e inversiones entre ambos países, y, consecuentemente, del proyecto Nord Stream, que describiremos en detalle en secciones posteriores.

Schröder había llegado al poder con la promesa de abordar el creciente problema de desempleo en Alemania, heredado del proceso de reunificación. Cuando crecieron las seguridades sobre una agenda de modernización de Putin para la Federación de Rusia, hubo un cambio dentro del gobierno alemán, presentado por las expectativas que generaba la perspectiva de crecimiento en las relaciones comerciales mutuas y las oportunidades de inversión. Además, la alta dependencia de la economía alemana de las importaciones de

---

<sup>4</sup> Asumió con un nuevo gobierno dirigido por el SPD, en coalición con Los Verdes (Die Grünen).

<sup>5</sup> Además, el canciller alemán ha tenido un interés personal en Rusia, pasando las vacaciones allí de manera frecuente y adoptando a una niña huérfana rusa. En 2005, ante los canales de televisión alemana ARD Y ZDF Putin habló de su relación con Schröder como “muy amistosa y de camaradas” (Putin, 2005).

energía y el interés ruso en la tecnología occidental para facilitar la extracción y el transporte de sus recursos naturales presentó una evidente convergencia de intereses (Timmins, 2006). En este punto, el canciller consideraba que para garantizar el abastecimiento energético de Alemania era necesario que las compañías del país inviertan en el sector energético ruso (Acevedo, 2010). Él mismo tuvo un papel fundamental para el aumento de la presencia de Gazprom en Alemania, incluso en sitios no convencionales como es el fútbol, por medio de patrocinios a equipos de fútbol en Europa, configurándose como una oportunidad de llegar a la opinión pública de mejor forma (Quintero, 2021).

Asimismo, existía la ambición de la recién reunificada Alemania de desempeñar un papel más autónomo en los asuntos mundiales. Schröder buscaba que la visión cooperativa con Rusia se traslade a la Unión Europea, y liderar el proceso de fortalecimiento del Estado ruso a través de la cooperación occidental, en pos de que su propia política exterior hacia Rusia sea avalada, por dentro y fuera de Alemania (Gretskiy, 2019). De hecho, en abril de 2001 el canciller alemán había declarado que Rusia era la principal prioridad para la Unión Europea y que Alemania “*dada su ubicación e historia, era el principal iniciador y motor de la política de la Unión Europea hacia Rusia*” (Timmins, 2006, p.308).

La Ostpolitik se materializó en el documento redactado por el el Jefe de la Cancillería Federal de Alemania, Steinmeier, donde se reveló el concepto que guiaría la nueva política hacia Rusia: “Cambio a través del compromiso” (*Wandel durch Verpflechtung* en alemán) (Stent, 2007). Como asesor cercano de Schröder, Steinmeier fue en gran parte responsable de la elaboración de la política de la UE de un compromiso más intenso con Moscú y compartía las simpatías de Schröder por una alianza estratégica UE-Rusia. En efecto, fue impulsor y redactor del acuerdo de cooperación con Rusia a lo largo de los cuatro espacios comunes<sup>6</sup>, anunciado en la cumbre UE-Rusia de San Petersburgo de 2003 (Siddi, 2016).

Cabe destacar que ambos mandatarios se reunieron aproximadamente 37 veces durante el tiempo en el que Schröder estuvo en la cancillería (Chang, 2013). Cuando Putin visitó Berlín en junio de 2000, proclamó que Alemania no solo era el socio más importante de Rusia en Europa, sino en el mundo entero. Schröder respondió al describir los lazos con Rusia como una asociación estratégica (Götz, 2007). Por su parte, en otra oportunidad, el canciller alemán afirmó públicamente que consideraba al presidente ruso como un “*demócrata impecable*”, y

---

<sup>6</sup> En mayo de 2005 se suscribe este acuerdo. El acuerdo contemplaba la creación de cuatro “espacios comunes”: un espacio económico; un espacio de libertad, seguridad y justicia; un espacio de seguridad exterior; y un espacio de investigación, educación y cultura (Siddi, 2016) .

puso al mismo nivel la política exterior alemana con la europea, declarando en 2001: *“La política exterior alemana es política exterior europea. Esto es particularmente cierto para la política oriental, que siempre ha sido de suma importancia para Alemania. El punto focal de la política oriental europea y alemana es Rusia”* (Adomeit, 2012, p.5).

Una de las pruebas de esta estrecha relación fue el Diálogo de San Petersburgo, fundado en 2001 como un foro ruso-alemán de consultas intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONGs). En un principio tuvo como propósito el acercamiento y entendimiento entre ambas sociedades. Pero en los años siguientes, conforme el desempeño ascendente de las economías de los dos países, se convirtió en un espacio de diálogo sobre las relaciones económicas entre los dos países y, finalmente, el foro fue dominado mayormente por funcionarios y representantes comerciales de ambos países<sup>7</sup> (Zagorski, 2005).

Otro acontecimiento que fortaleció la relación fue la política exterior de seguridad de la administración en EE.UU. de George W. Bush (2001 - 2009) después del suceso del 11 de septiembre, que acercó aún más a los dos líderes. Su momento cúlmine fue en 2003, cuando Alemania, Francia y Rusia trabajaron juntas en sus intentos de evitar que EE.UU. invadiera Irak y ofrecieron declaraciones conjuntas sobre cómo llevar al conflicto por la vía pacífica (Deutsche Welle, 2003).

### **I.1.2. Progreso de la relación ruso-germana ante nuevas tensiones internacionales**

El gran acercamiento a Rusia, especialmente la amistad con Putin, le cobró cierta impopularidad al canciller alemán. Schröder recibió muchas críticas por no pronunciarse sobre el accionar ruso en Chechenia, que la sociedad civil alemana consideró avallasante en materia de derechos humanos, y sobre las acusaciones a Putin de restringir la libertad de prensa y violar la división de poderes en el país. Incluso, en noviembre de 2006, la política de Schröder respecto de Rusia provocó un debate parlamentario en el que la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU) y el Partido Democrático Libre (FDP) se alinearon para condenar lo que se veía como una falta de voluntad de Schröder para criticar a Putin en público (Timmins, 2006). En este marco, el canciller alemán sostenía la posición de

---

<sup>7</sup> En los últimos años el Diálogo de San Petersburgo recibió críticas por haberse transformado en un espacio de recepción de los desencuentros entre ambos países, sobre todo cuando se acusó a Putin de dificultar la presencia de las ONGs rusas. A su vez, la parte alemana aceptó que el gobierno ruso, no los actores de la sociedad civil, seleccionaría a los participantes. Esto socavó la credibilidad de la política alemana hacia estos grupos de la sociedad rusa que tenían interés en modernizar el país. La canciller Merkel nunca fue una firme partidaria de estos encuentros (Forsberg, 2016).

considerar las tradiciones de la Federación de Rusia (Fernández Pardo y Hutschenreuter, 2016).

En cuanto a la segunda guerra de Chechenia (1999-2009), la Unión Europea enfatizó constantemente el derecho de Rusia a defender su integridad territorial, pero también expresó que la forma en la que las fuerzas militares rusas actuaron en el territorio checheno fue desproporcionada, lo que generó especial preocupación en Polonia y los países bálticos<sup>8</sup> de que sus territorios podrían estar en riesgo en el futuro (Jahn, 2020). Por otro lado, Schröder había declarado su apoyo total a Putin, aludiendo a que una desintegración de Rusia amenazaría también la estabilidad de Alemania, y también defendió el desarrollo socio-económico de la zona como parte de la solución (González, 2004). El canciller había logrado que Putin declarara su disposición a estudiar ciertas propuestas por parte de la UE para la región del Cáucaso, pero no hubo avances (Deutsche Welle, 2004).

Por otra parte, existieron acontecimientos a nivel internacional sobre los cuales ambos mandatarios no pudieron encontrar un punto de convergencia. En primer lugar, entre los años 2003-2005 sucedieron las “Revoluciones de Colores” en Georgia (la Revolución de las Rosas), Ucrania (la Revolución Naranja) y Kirguistán (la Revolución de los Tulipanes). Estos hechos particulares alertaron al gobierno del Kremlin y, en consecuencia, las acciones de la UE en pos de legitimar el resultado de estas revoluciones -especialmente la Revolución Naranja- causaron irritación y fueron consideradas como una interferencia en la esfera de interés rusa (Gretskiy, 2019). Incluso el gobierno ruso realizó acusaciones hacia EE.UU. y la UE, alegando que el primero había diseñado las revoluciones de colores en Georgia y Ucrania con la ayuda de los países europeos. También acusó a las ONGs occidentales de fomentar el cambio de régimen en estos países, y acto seguido, se introdujo una legislación que restringió las actividades de las ONGs extranjeras (Duncan, 2013).

Asimismo, al gobierno de Putin no le había agradado la intervención militar de Alemania en el conflicto de Kosovo, así como tampoco su apoyo para la expansión de la OTAN, que se dio en el año 1999 y luego en 2004<sup>9</sup>. Putin tampoco mostró agrado hacia la Política Europea de Vecindad (PEV) de 2003, diseñada por la UE, para fomentar contactos más estrechos entre la UE y los llamados Nuevos Estados Independientes Occidentales (Ucrania, Moldavia y Bielorrusia) y el sur del Cáucaso (Trenin, 2018).

---

<sup>8</sup> Estonia, Letonia y Lituania.

<sup>9</sup> En 1999 integró a República Checa, Hungría y Polonia. En 2004 a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Otro hecho importante que marcó la relación entre ambos países fue la ampliación de la Unión Europea a partir de 2004, como ya comentamos, para incluir varios países excomunistas<sup>10</sup>. Muchos de los nuevos integrantes habían tenido relaciones traumáticas con la URSS, y todavía se estaban recuperando política y económicamente del proceso de emancipación. Alemania, como país líder del bloque europeo, no podía permitirse ignorar las preocupaciones de los nuevos integrantes y se le presentaba el desafío de equilibrar las relaciones con estos países y Rusia. Desde la perspectiva de Polonia y los Estados bálticos, las relaciones UE-Rusia se debían enmarcar dentro de una estrategia europea común y así evitar iniciativas políticas unilaterales, como las que consideraban que tenía Alemania (Kempe, 2006).

Pero el auge del volumen de comercio entre ambos países, el peso de la comunidad empresarial, y la amistad entre ambos gobernantes, fueron propicios para aliviar el peso de estos acontecimientos que podían debilitar la relación (Kempe, 2006). También el enfoque cooperativo de Schröder para con Rusia generaba que no haya críticas al gobierno del Kremlin, y que se privilegie las ganancias en el campo económico. Como resultado de este panorama, en 2005 se anunció la construcción del gasoducto Nord Stream que, como se describirá en próximas secciones, fue un proyecto que coronó la exclusividad de la relación entre Rusia y Alemania, por fuera del acuerdo con los socios europeos, en un campo tan importante y sensible como el energético.

En septiembre de 2005, Schröder perdió las elecciones anticipadas con su partido, el SPD, renunció a su mandato y anunció que se retiraría de la política. Su popularidad ya mermada fue empeorando cuando el 10 de diciembre de ese mismo año se dio a conocer la noticia de que Schröder se encargaría de presidir la junta directiva del proyecto del Gasoducto Noreuropeo (NEGP), luego llamado Nord Stream. Finalmente, en abril de 2006, se dio a conocer que en octubre de 2005 el gobierno saliente había avalado un préstamo de 900 millones de euros otorgado por el KfW Bankengruppe -una entidad pública- y el Deutsche Bank a Gazprom, propietaria del 51% de la sociedad energética para la construcción del gasoducto (Pieper, 2020). En mayo de 2022 Schröder renunció a su cargo de Presidente del

---

<sup>10</sup> Estos son: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En 2007 ingresaron Rumania y Bulgaria.

Consejo de Administración de Rosneft<sup>11</sup>, habiendo sido designado para el mismo en el año 2017.

Para concluir este apartado, podemos afirmar que Schröder buscó posicionar a Alemania como el “puente” de la política de la Unión Europea en Rusia. En parte esto fue debido al deseo de querer posicionar legítimamente al país como una potencia europea después del proceso de unificación. En efecto, la búsqueda de una sinergia cooperativa entre Rusia y la Unión, y por otro lado, de ser el principal interlocutor con Rusia, se guiaba por ese deseo.

Por otro lado, para Putin, Alemania pasó a ser también un actor intermediario y hasta amparador de los intereses de Rusia ante la Unión Europea. Según Fernández Pardo y Hutschenreuter (2016), este mismo papel de intermediario “ (...) *levantó aprensiones entre algunos países europeos que percibían que Alemania no solo (re) asumía una posición propia de toda potencia en ascenso, sino que Rusia podía favorecerse de esa intermediación y lograr ejercer en el espacio europeo lo que dentro del realismo se denomina “divide and rule”, es decir, una efectiva técnica de maximización o ganancia de poder interestatal*”. En efecto, el proyecto Nord Stream fue una mala noticia para la integración energética europea.

## **I.2. La política exterior durante el primer y segundo mandato de Angela Merkel (2005 - 2013)**

La llegada de Angela Merkel a la Cancillería Federal alemana (2005) significó un cambio en las relaciones ruso-germanas, diferenciándose del estilo político de su antecesor. Merkel, que vivió su niñez en la ex Alemania Oriental, es una gran conocedora no sólo de la cultura e idioma rusos, sino también de la mentalidad rusa (Neukirch y Schepp, 2012). Por lo tanto, el escepticismo fue moneda corriente en su accionar hacia el país eslavo. Asimismo, el hecho de que uno de los objetivos de Merkel fuera restaurar la relación con Estados Unidos y los países de Europa Oriental contribuyó a que la relación con Rusia gire a un vínculo más diplomático y pragmático. El conocimiento del idioma de su par, por parte de ambos mandatarios, generó una relación estrecha y una comunicación muy fluida, aunque las personalidades y los perfiles políticos de ambos líderes hicieron que existan choques de entendimiento<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Rosneft Oil Company (Rosneft) es una corporación petrolera, propiedad del gobierno ruso, fundada en 1995 para explorar, procesar, transportar y vender petróleo, gas y condensado de gas a nivel local e internacional.

<sup>12</sup> Es conocido el suceso en la reunión cumbre de 2007 en Sochi, en la cual Putin invitó inesperadamente a su perro a la sala cuando comenzaron sus conversaciones, lo cual se consideró como una provocación, jugando con el conocido miedo de Merkel a los perros (Hume, 2016).

Si bien Merkel había declarado que mantenía el interés de continuar con la relación de cooperación estratégica con Rusia, la canciller alemana no quiso dejar a un lado el polémico tema de los derechos humanos. Merkel trató de ejercer cierta presión sobre Putin públicamente, a través de declaraciones oficiales, donde se pudo referir a las deficiencias democráticas y de derechos humanos en Rusia, y aceptó el diálogo con grupos de derechos humanos y opositores al gobierno ruso (Meza, 2008).

Un ejemplo de esto fue la cumbre UE-Rusia en mayo de 2007, donde Merkel y Putin tuvieron un intercambio sobre la protección de los derechos humanos frente a las cámaras (Neukirch y Schepp, 2012). Sin embargo, no siempre se sostuvo esta postura de reclamo, y por ende, Merkel enfrentó presiones contradictorias sobre su política hacia Rusia. Por ejemplo, la comunidad empresarial ha insistido siempre en mantener y hacer crecer los negocios con Rusia y evitar las críticas a las políticas del Kremlin, pero muchos medios de comunicación, y organizaciones y fundaciones de derechos humanos la han criticado por no prestar suficiente apoyo a la sociedad civil rusa denunciante (Ochmann, 2012).

En efecto, fue un reto para Alemania equilibrar su benéfica relación con Rusia con la defensa de los valores democráticos occidentales y, por otro lado, con su liderazgo dentro de la Unión Europea, especialmente para lograr un consenso sobre una política exterior y de seguridad. Alemania debía evitar cualquier indicación de una relación especial con Rusia, a fin de no generar tensiones con Estados Unidos, Polonia y otros Estados europeos, países que figuraban en la agenda alemana como prioridad para mejorar y profundizar vínculos (Ochmann, 2012).

Dentro de este equilibrio, Alemania debía contar con el apoyo de Rusia en Irán, Corea del Norte, África y Medio Oriente, para abordar eficazmente diversos temas internacionales que abarcaban tanto la lucha contra el terrorismo, como el mantenimiento de la paz en Oriente Medio y África (Ramírez, 2013).

En este contexto, el hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores haya estado ocupado por socialdemócratas explica que no haya cambiado mucho la política alemana hacia Rusia durante el primer mandato de Merkel como canciller federal. Durante el gobierno de la Gran Coalición (2005-2009) de la CDU, la Unión Socialcristiana de Baviera (CSU), y el SPD, Steinmeier fue designado como Ministro de Relaciones Exteriores y desempeñó un papel más activo en la política rusa de Alemania, proporcionando una nueva narrativa para enmarcar la “asociación estratégica” con Rusia.

Steinmeier trató de utilizar la influencia económica alemana, como el segundo mercado de exportación más grande de Rusia, para acercar al gobierno del Kremlin a las prácticas políticas y económicas occidentales. El Ministro continuó con el enfoque de *Wandel durch Verflechtung* (cambio a través de la interdependencia), vigente por sus antecesores, que mostraba estrechos paralelos con la Ostpolitik y abogaba por la transformación de Rusia, a una democracia y economía de mercado, a través de del intercambio económico entre Europa y Rusia. Este enfoque se enmarcó en una unión con los principios del Acuerdo de Asociación y Cooperación de la UE (1997) de promover la transformación democrática y la reforma económica en Rusia, y como una contribución importante a la política rusa de la UE (Dyson, 2016).

Este enfoque se vio especialmente materializado durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea -de enero a junio de 2007-. Steinmeier comenzó a abogar, por lo que él denominaba, una nueva Ostpolitik europea. En el marco político propuesto, se consideró a Rusia como “*un socio indispensable de importancia estratégica para la UE*” (Steinmeier, 2007, p.3) para un orden de seguridad pacífico y el logro de la seguridad energética de la UE. Steinmeier abogó por una mayor integración económica y social entre Rusia y la UE sobre la base de las normas de mercado y competencia, y los valores de la democracia liberal (Siddi, 2020). Steinmeier, habiendo sido el hombre de confianza de Schröder y un firme partidario de una Ostpolitik cooperativa, criticó cada vez más a Merkel por su política hacia Rusia, acusándola de jugar demasiado con la opinión nacional e intentar aislar a este país (Forsberg, 2016).

### **I.2.1. Alemania frente a los nuevos problemas en el espacio ex-soviético**

Entre 2007-2008 los intentos alemanes de liderar una política exterior europea coherente hacia Rusia se encontraron con circunstancias desfavorables. El primer acontecimiento tuvo lugar a principios de 2006, cuando se produjo el corte por parte de Rusia del suministro de gas a través de Ucrania. Si bien Rusia en efecto volvió a enviar gas poco más de un día después, a través de una negociación liderada por Alemania, fue en un contexto de gran crítica a nivel internacional. Este acontecimiento generó un llamado de atención sobre el alcance de la dependencia de Europa de la energía rusa.

Alemania optó por evitar una actitud reactiva-ofensiva y mantuvo una posición más constructiva y tolerante frente al actuar ruso. Este accionar alemán se podría entender a través

de dos factores. Según Acevedo (2010, p. 20), Alemania no se vio directamente afectada por el hecho, por tanto, lo que buscaba era evitar que el asunto se politizara y que las consecuencias se agravaran. Simultáneamente, la crisis se configuró como una oportunidad para reforzar su lugar como líder europeo, capaz de defender los intereses comunes, y para consolidar acuerdos con respecto al flujo de gas entre Rusia y Alemania.

Por otro lado, el corte de suministro de petróleo, que fluía a través de Bielorrusia, por parte del gobierno de Lukashenko en enero de 2007, también sumó argumentos al debate sobre la seguridad energética. En esta oportunidad, Merkel optó por una actitud más severa y acusó a Rusia de iniciar conflictos con los países de tránsito y de traicionar la confianza alemana (Trenin, 2008).

A pesar de estos hechos, el gobierno de Merkel tuvo gestos y tomó decisiones para aliviar las diferencias con Rusia, abogando por el diálogo y haciendo concesiones en algunos de los temas más delicados, en particular, sin dejar de estar comprometida con la alianza transatlántica. Especialmente significativas fueron las declaraciones de la canciller tras la reunión de marzo de 2008 con Putin, posicionándose en contra de la entrada a la OTAN de Ucrania y Georgia, defendida por los países miembros de la OTAN de Europa Central y Oriental. Las razones dadas fueron que la iniciativa no contaba con el total respaldo de sus respectivas poblaciones, y que ambos países tenían importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilitaba para pertenecer a la Alianza (Siddi, 2020).

Polonia, en particular, trató de presionar a Alemania argumentando en una carta que el país se había convertido en miembro de la OTAN en el pasado a pesar de su propia división Este-Oeste. Fue en la Cumbre de Bucarest de la OTAN -abril de 2008- donde las diferencias no se reconciliaron y para llegar a un consenso en su comunicado final, los líderes acordaron la posibilidad de que estos países sean miembros de la OTAN, en línea con la política de puertas abiertas de la organización, pero sin términos temporales específicos (Fix, 2021). Dicha decisión fue una gestión exitosa de Alemania y también de Francia, frente al amplio apoyo a estas candidaturas por parte de George W. Bush (Morales, et al., 2012).

Esta postura se explica por el panorama esperanzador de reformas modernizadoras, políticas y económicas por parte de Rusia, y por la necesidad de liderar una política de cooperación Rusia-UE. Por lo tanto, era menester respetar el interés nacional ruso, no interfiriendo en lo que el gobierno consideraba su zona de influencia, el “exterior cercano”. Para ese entonces, Steinmeier advertía que la incorporación de Ucrania y Georgia a la OTAN significaba

provocar innecesariamente a Rusia (Fix, 2021). La necesidad de mantener a Rusia como socio estratégico implicaba no llevar a cabo una agenda demasiado ambiciosa para el espacio postsoviético.

### **I.2.2. Cambios en la política exterior con la llegada de Dmitri Anatólievich Medvédev a la presidencia de la Federación de Rusia (2008 - 2012)**

Dmitri Anatólievich Medvédev (2008 - 2012) llegó a la presidencia junto a Putin como su Primer Ministro. En su discurso de investidura, el 7 de mayo de 2008, el nuevo presidente declaró que “*el continuo desarrollo de las libertades civiles y económicas y la creación de nuevas oportunidades*” (Medvedev, 2008) eran sus prioridades al mando del país. Agregó que los principales objetivos de su presidencia serían las innovaciones tecnológicas y la modernización. En efecto, la modernización tomó más vigor como un elemento clave del discurso de la política interna rusa y estuvo en el centro de la “Doctrina Medvedev”, tal como se expresa en el famoso artículo de septiembre de 2009 “*Go Russia*” (Medvedev, 2009).

Merkel vio en la elección del presidente Medvedev la esperanza de que se fortaleciera la democracia en Rusia y de que pudiera producirse una transformación a largo plazo de las relaciones ruso-europeas. La canciller alemán vio a Medvedev, a diferencia de Putin, como un modernizador y un socio mucho más conveniente para Occidente (Forsberg, 2016).

También las circunstancias habían cambiado a nivel internacional a fines de 2008, cuando Barack Obama fue elegido Presidente de Estados Unidos y comunicó su interés de restablecer las relaciones con Rusia. Dentro de la UE, a fines de 2007, el gobierno polaco de Jaroslaw Kaczynski, conocido por su postura antirrusa y anti-alemana, fue reemplazado por un gabinete encabezado por Donald Tusk, que tenía la intención de mejorar las relaciones con Berlín y Moscú.

Como resultado, el gobierno alemán vio una ventana de oportunidad política y en 2008 presentó su iniciativa de Asociación para la Modernización entre Alemania y Rusia, para mejorar los vínculos entre los actores comerciales, educativos, legales y de la sociedad civil de los dos países.

Los políticos alemanes intentaron reconciliar el enfoque cooperativo hacia Rusia con el apoyo de los derechos humanos y los principios democráticos. En este sentido, volvió a restablecerse la idea esperanzadora de que la cooperación económica tendría efectos indirectos positivos en el desarrollo político interno de Rusia. La iniciativa buscaba

cooperación en los campos de producción y eficiencia energética, protección del clima, investigación y desarrollo, servicios y tecnologías médicas y logística (Buras, Cameron, Ochmann y Zagorski, 2008).

En efecto, la asociación alemana para la modernización fue una actualización de la Ostpolitik de la década de 1970 destinada a impulsar el cambio político y social a través de la modernización económica. Aun así, existieron diferentes expectativas en ambas partes. Mientras que Alemania quería desarrollar proyectos con las mejores prácticas que modernicen el sistema económico y político de Rusia, las élites rusas estaban interesadas principalmente en las transferencias de tecnología, especialmente para la industria energética, y en el aumento de exportaciones (Jensen, 2013).

Por su parte, la cancillería alemana pretendía involucrar a grandes empresas alemanas en proyectos emblemáticos, y provocar un aumento de la actividad de las pequeñas y medianas empresas alemanas en el mercado ruso. El acuerdo de asociación llamaba la atención del sector empresarial alemán, que se mostraba frustrado por el clima de inversión en Rusia, signado por la falta de reformas internas y de progreso en el establecimiento del Estado de Derecho y transparencia. La fuerte presencia del Estado ruso en la economía se veía como una barrera importante para profundizar la relación económica (Meister, 2013).

En un discurso en Ekaterimburgo en 2008, Steinmeier describió a Rusia y Alemania como socios naturales para la modernización, y argumentó que el entrelazamiento económico y social mutuo sería beneficioso para Rusia, Alemania y la UE. En este sentido, era menester para los políticos alemanes poder extender la cooperación a nivel de la Unión Europea, no solo por el interés alemán de liderar las relaciones de Rusia con Occidente, sino porque se buscaba un compromiso mayor en la apertura de la economía rusa. Luego, en junio de 2010, en una reunión bilateral entre Merkel y Medvedev en el castillo de Meseberg, se discutieron ideas sobre una integración más estrecha de Rusia en las estructuras europeas. Ello llevó a la Asociación UE-Rusia para la Modernización, en la cumbre UE-Rusia en Rostov-on-Don en mayo-junio de 2010, que siguió el modelo de Asociación de Modernización alemán-ruso acordado en 2008.

El acuerdo constituyó un marco flexible con el objetivo de promover reformas económicas y políticas internas en Rusia y mejorar el comercio bilateral, particularmente a través de la adhesión de Rusia a la Organización Mundial del Comercio (OMC) -que se concretó en 2012-. La Asociación complementó acuerdos previos entre la UE y Rusia destinados a

desarrollar una asociación estratégica, en particular el acuerdo sobre los cuatro espacios comunes, que abarcaban la economía y el medio ambiente; libertad, seguridad y justicia; seguridad externa; investigación y educación (Böttger, 2019).

Por lo demás, la política de modernización representó un consenso entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. A pesar de alguna crítica, por ejemplo, de Estonia, ningún Estado miembro se opuso fundamentalmente a la Asociación para la Modernización UE-Rusia. Incluso el gobierno polaco adoptó un enfoque económico-tecnocrático en su acuerdo de modernización, lo que puede explicarse por el entorno positivo de un acercamiento polaco-ruso que se estaba produciendo en ese momento, apoyado por Alemania en forma de intercambios intensificados con Polonia en formatos trilaterales (Fix, 2021).

Pero por esos años, la canciller Merkel, a diferencia del Ministro de Relaciones Exteriores, mostraba una opinión escéptica de las intenciones rusas, especialmente después de la invasión rusa de Georgia en agosto de 2008, de la cual se veía al Primer Ministro, Putin, como aquel que estaba al mando de la campaña. Una vez desatado el conflicto, Medvedev y Merkel se reunieron en el balneario de Sochi en el Mar Negro, y compartieron una conferencia de prensa en la cual Merkel apuntó a que la acción militar de Rusia fue “*no proporcionada*”, pero que “*ambas partes probablemente tienen la culpa del conflicto*”. A su vez, reiteró las demandas de Estados Unidos y otros líderes europeos de que Rusia retire sus tropas de Georgia (Kramer y Levy; p.1, 2008).

Posteriormente, Alemania asumió un rol importante marcando la agenda en los esfuerzos de prevención de conflictos en Abjasia, proponiendo un “plan Steinmeier” para las negociaciones, facilitado por su mandato como coordinadora del Grupo de Amigos del Secretario General de la ONU sobre Georgia. Steinmeier desarrolló un plan de tres etapas para la mediación de conflictos, pero no significó mayores avances. Finalmente, Francia ejerció el papel de liderazgo durante toda la crisis bajo su Presidencia del Consejo de la UE y negoció acuerdos de alto el fuego entre las partes en conflicto (Fix, 2016).

Aún así, Alemania estuvo involucrada en la discusión de cómo llevar a cabo las negociaciones con Rusia. Los diplomáticos alemanes estaban convencidos de que el conflicto requería más, y no menos, cooperación con Rusia, para evitar que se repitiera una crisis similar en el futuro. Esta narrativa facilitó la vuelta a la normalidad frente a las posiciones de Polonia y los Estados bálticos, que identificaban al conflicto como evidencia de una nueva política exterior imperialista rusa en la región y pidieron una cooperación reducida. Por otro

lado, en la política de sanciones, Alemania influyó al oponerse a sanciones de mayor alcance en la UE y la OTAN. Para Steinmeier, era importante tener una actitud asertiva en este conflicto y que esto no dañara las perspectivas a futuro de la Asociación para la Modernización entre UE y Rusia, ni tampoco el vínculo ruso-germano. La poca voluntad del gobierno ruso de cooperar en la mediación del conflicto fue, por tanto, un factor importante que impactó en el grado de confianza de los políticos europeos hacia el mismo (Gretskiy, 2019).

Otro acontecimiento que marcó las relaciones entre Rusia y la UE fue el debate sobre el estatus de Kosovo, que volvió a ocupar la agenda internacional en 2006 y 2007, llevándose a cabo negociaciones entre la representación albano-kosovar y Serbia bajo el auspicio de Martti Ahtisaari, mediador de la ONU, y el Grupo de Contacto -Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia, Reino Unido, e Italia-. Finalmente, en febrero de 2008 el pueblo albano-kosovar declara unilateralmente su independencia de Serbia con el respaldo de Estados Unidos, y obtiene el reconocimiento de Alemania y otros países occidentales. Asimismo, poco tiempo después, en abril, la cumbre de la OTAN en Bucarest ofreció a Georgia y Ucrania la perspectiva de una futura membresía, a pesar de que Alemania y Francia impidieron en un principio esta posibilidad. Para Rusia, estos hechos eran parte de la política expansionista de la OTAN (Meza, 2008).

Bajo este contexto, Angela Merkel sostuvo una posición más constructiva y tolerante con Rusia en la Cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl de abril de 2009, en la cual se debatió la colaboración entre este país y la alianza atlántica. Berlín interpeló a los países de la OTAN para que se dejara de considerar a Rusia como un enemigo, sino como un actor de particular relevancia para la organización, sin el cual era prácticamente imposible pensar la prosecución de la estabilidad europea (Fernández Pardo y Hutschenreuter, 2016).

En este contexto, existió un esfuerzo por parte de Alemania de establecer una cooperación con Rusia en Europa del Este, intentando incluir a Moscú en el proceso de estabilizar la región, en lugar de antagonizar con ella, como se ve en el rechazo de Merkel de la expansión de la OTAN hacia Georgia y Ucrania. Otro caso fue la firma del Memorando de Meseberg -firmado en Junio de 2010- para la creación de un Comité Político y de Seguridad de la UE con Rusia, teniendo como caso objetivo el conflicto de Transnistria (2008) que requería una compromiso de ambas partes para cooperar en la solución del mismo (Gutiérrez del Cid, 2012).

En este marco, Alemania había sido alentada por el contexto de una Rusia con un gobierno aparentemente reformista, y un gobierno pro-europeo en Moldavia. En este sentido, existió un grado considerable de confianza dentro del gobierno de Alemania en el hecho de que podría aprovechar la oportunidad para liderar la resolución de un conflicto dentro del vecindario europeo y demostrar que Rusia puede ser un actor constructivo. La Iniciativa Meseberg fue considerada la iniciativa política alemana más ambiciosa en el área de la política de seguridad con Rusia (Fix, 2021). Aún así, Merkel fue criticada porque concluyó un memorándum bilateral en nombre de la UE, sin tener el apoyo institucional del bloque.

Este panorama permite vislumbrar las estrategias que pretendían promover el acercamiento entre la Unión Europea y Rusia, ante lo cual, Alemania jugó un papel preponderante, puesto que se convirtió en el puente entre ambos actores, buscando demostrar a sus vecinos europeos las diversas ventajas de establecer relaciones políticas y comerciales con Rusia.

Por otro lado, Merkel buscó equilibrar el aumento del compromiso con los países vecinos del Este con iniciativas políticas hacia Rusia, en un intento de construir una política de vecindad no *contra* Rusia, sino *con* Rusia. En 2006, el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores propuso una iniciativa de “Política Europea de Vecindad Plus” en la UE, como una extensión de la política original del año 2003 hacia los países de Europa del Este. Debido a los sucesos transcurridos en torno a la Revolución Naranja en Ucrania, Alemania pensó un marco regional específico para el Este de Europa, lo cual era una de las prioridades de Merkel desde principio de su mandato<sup>13</sup> (Buras, Cameron, Ochmann y Zagorski, 2008).

Como fue descrito anteriormente, Alemania buscaba construir una política de vecindad con Rusia, por lo que las actividades en la vecindad oriental de la UE estuvieron acompañadas de una iniciativa política hacia Rusia, como es el caso de la Asociación de Modernización con Rusia en el año 2010. Tanto Merkel como Steinmeier estaban convencidos de que el vecindario del Este solo se podía estabilizar y reformar políticamente de manera evolutiva, si las políticas de acercamiento a esta región iban acompañadas de una asociación cooperativa entre la UE y Rusia (Fix y Kirch, 2016).

---

<sup>13</sup> Aun así, se abstuvo de participar en el inicio de la “Asociación Oriental”, iniciativa sueco-polaca presentada inicialmente al Consejo de la UE a principios de 2008 y puesta en marcha para seguir adelante con el proyecto de fortalecer la cooperación regional con cinco Estados vecinos del Este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania (Buras, Cameron, Ochmann y Zagorski, 2008).

### **I.2.3. Llegada de Guido Westerwelle al Ministerio de Relaciones Exteriores (2009 - 2013)**

En el año 2009 el Ministerio de Relaciones Exteriores empezó a estar encabezado por Guido Westerwelle, del Partido Democrático Libre (FDP), partido socio de la coalición gobernante en esos años. Durante su periodo en el cargo se centró más de cerca en las preocupaciones de los Estados de Europa Central y del Este, y trató de abordar los problemas de derechos humanos en Rusia de manera más abierta, aunque también se había dirigido a sus pares europeos para pedir una mayor inclusión de Rusia en la comunidad internacional, por lo cual la política cooperativa seguía vigente (Forsberg, 2016).

Por otro lado, se buscó encauzar las relaciones con Rusia principalmente desde el campo comercial, y abogó por el enfoque de “cambio a través del comercio” (*Wandel durch Handel*), en un contexto en el cual la inauguración del gasoducto Nord Stream (2011) presentaba muchas expectativas de crecimiento para ambos países.

No obstante, las diferencias con Rusia, por fuera del ámbito de Europa del Este, se trasladaron dentro de la región de Medio Oriente. En 2010 Alemania no participó en la operación militar de la OTAN en Libia, e incluso se abstuvo en la votación pertinente del Consejo de Seguridad de la ONU junto con China, India y Rusia. Aun así, entre Merkel y Putin no existieron más puntos en común sobre los conflictos en Medio Oriente. La guerra civil siria fue un hecho de gran discrepancia entre ambos Estados. De hecho, Westerwelle fue muy crítico con Putin por apoyar al régimen de Bashar Al Assad (Forsberg, 2016). Es conocido el intercambio entre los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países sobre el apoyo al régimen sirio: Westerwelle dijo que Rusia estaba “*en el lado equivocado de la historia*”, a lo que Sergei Lavrov respondió que el Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania no escribe la historia (Brenner, 2012).

El tono desde la cancillería alemana fue cada vez más crítico después de las elecciones parlamentarias rusas de diciembre de 2011, y la represión de las manifestaciones que se generaron en torno a la denuncia de fraude electoral. Ante las denuncias de fraude por ONGs y la sociedad civil rusa, Westerwelle había pedido una investigación de los informes sobre la posibilidad de un fraude electoral (Brenner, 2012).

### **I.3. Regreso de Vladimir Putin a la presidencia de la Federación de Rusia (2012)**

El regreso de Putin al mando del Kremlin estuvo impregnado de una retórica más nacionalista y fuertemente conservadora, que expresaba que los intereses nacionales rusos y la seguridad del país estaban amenazados frente a varios acontecimientos de los cuales Putin había percibido que Estados Unidos y la UE no habían respetado sus intereses. A saber, las políticas estadounidenses sobre defensa antimisiles, la expansión de la OTAN, la política cooperativa con Europa del Este, la Primavera Árabe y los diferentes bandos de apoyo surgidos en la guerra civil siria, y finalmente, la intervención occidental en Libia. Asimismo, tanto la política exterior como los asuntos internos de Rusia eran cada vez más puestos bajo la lupa de la Unión Europea y Estados Unidos, por lo que el país eslavo protestaba contra ello, alegando a que existía una intervención en los asuntos internos del país por parte de Occidente.

En un principio, el enfoque cooperativo con Rusia se vio cada vez más cuestionado a partir del apoyo de Putin al gobierno de Bashar Háfez al-Ássad en Siria, las acusaciones de fraude e irregularidad en las elecciones parlamentarias de 2011 y presidenciales rusas del año siguiente, de la cual salió electo Putin, y finalmente, por la reacción represiva de las autoridades rusas a las protestas que se dieron en torno a estas denuncias (Yoder, 2015). Asimismo, Merkel había sentido cierta decepción con la noticia de que Putin volvía a candidatearse para ser reelegido presidente, lo cual, para Forsberg (2016), implicó el primer punto de inflexión en las relaciones ruso-germanas.

Dentro de este contexto de tensión, en el cual los países de la Unión Europea se pronunciaron sobre las elecciones presidenciales rusas, Vladimir Putin acusó a Occidente de interferir en los asuntos internos de Rusia y procedió a eliminar o reducir la influencia extranjera en el país, afirmando la soberanía rusa sobre su política interna. Como resultado, el gobierno impuso a las ONGs del país que recibían fondos del extranjero, registrarse como “agentes extranjeros”, lo cual limitó sus actividades. Esta última medida tuvo un impacto directo en Alemania en marzo de 2013 cuando las autoridades rusas allanaron las oficinas de la Konrad Adenauer Stiftung (del CDU) y la Friedrich Ebert Stiftung (del SPD), entre otras ONGs. Merkel llegó a criticar a Putin, en su presencia, por el trato de su gobierno a las ONGs (Yoder, 2015).

Todo el tiempo fueron surgiendo nuevos temas que crearon tensiones entre Rusia y Alemania y dieron lugar a opiniones críticas en Berlín. Entre otros temas, la clase política rusa adoptó la

“Ley anti-propaganda de relaciones no-tradicionales en Rusia” que restringe los derechos de la comunidad LGBT<sup>14</sup>, continuó apoyando el encarcelamiento del empresario Mikhail Khodorkovsky, quien fue liberado en 2013, así como de las integrantes de la banda Pussy Riot<sup>15</sup>. Merkel calificó estas acciones contra opositores al gobierno ruso como “*irrazonablemente duro*” e “*inconsistente con los valores europeos*” (Brenner, 2012). La política de derechos humanos por parte del gobierno ruso fue el tema que más generó antagonismo dentro de Alemania, ya que exacerbaron los desacuerdos dentro de las élites políticas sobre la relación con Rusia, y suscitaron críticas en gran parte de la sociedad alemana. La cumbre germano-rusa de 2012, celebrada en el marco del diálogo de Petersburgo, reflejó estos crecientes desacuerdos cuando los representantes alemanes acusaron a Rusia de restricciones a la libertad y violaciones de los derechos humanos (Forsberg, 2016).

En este marco, los acontecimientos internos en Rusia pusieron en tela de juicio la idoneidad de una política de compromiso y cooperación con el Kremlin. Dejaron al descubierto que la cooperación política y económica con Alemania, así como el acercamiento a la UE, no conduciría a mejoras en los estándares democráticos ni influiría decisivamente en los acontecimientos sociales rusos.

Aun así, en diciembre de 2013, el acuerdo de coalición entre los partidos CSU, CDU y SPD destacó la voluntad de Berlín de extender la Asociación para la Modernización a otras áreas, sociales, políticas y económicas. El acuerdo también establecía que Alemania abogaría por una mayor coherencia en la política de la UE hacia Rusia y buscaría un nuevo acuerdo de asociación UE-Rusia y otras formas de diálogo y cooperación. Por otro lado, destacaba la necesidad de un enfoque más crítico ante la ausencia de reformas democráticas por parte de Rusia, por lo cual, la cercanía de las relaciones mutuas dependería del grado de desarrollo democrático en Rusia (Mannteufel, 2013).

---

<sup>14</sup> Esta legislación supone enmiendas en el código de infracciones administrativas que permitirán sancionar con multas a quienes difundan información a los menores sobre “orientaciones sexuales no tradicionales”, o para “presentar como atractivas las relaciones sexuales no tradicionales”. También podrán ser sancionados quienes se dediquen a difundir “la idea tergiversada de que las orientaciones sexuales tradicionales y no tradicionales tienen igual valor social” y quienes “impongan información sobre las relaciones sexuales no tradicionales que provoque el interés por esas relaciones”. Dicha ley puede ser interpretada para sancionar a una pareja homosexual que simplemente esta caminando por la calle (Bonet, 2013).

<sup>15</sup> Maria Alyokhina, Nadezhda Tolokonnikova, y Yekaterina Samutsevich fueron detenidas en 2012 por “vandalismo motivado por odio religioso” después de hacer una performance de protesta en la principal catedral de Moscú. Allí interpretaron una canción que criticaba duramente a la iglesia Ortodoxa por el apoyo dado al presidente Putin (BBC News Mundo, 2013).

Fundamentalmente, los partidos reconocían la necesidad de evitar caer en una relación de dependencia con Rusia y que cualquier “relación especial” debería dar paso a un enfoque más coordinado hacia Rusia a través de la UE (Dyson, 2016). Dicho acuerdo tuvo lugar durante la crisis de Crimea, por lo cual, se puede ver una voluntad de la élite política alemana de mostrar baja tolerancia hacia el tardío desarrollo democrático de Rusia -según el modelo occidental-, y la predisposición a mantener el liderazgo en las relaciones ruso-europeas, necesario en un contexto donde crecían las tensiones en Europa del Este.

### **I.3.1. Comienzo del conflicto ucraniano (2013)**

Se preveía que con la vuelta de Steinmeier el 17 de diciembre de 2013, como Ministro de Relaciones Exteriores alemán, se volvería a un enfoque más amistoso con Rusia. Steinmeier sostenía que la cooperación rusa era imperativa para resolver cualquier conflicto internacional de importancia. Sin embargo, los conflictos que nacieron en Ucrania generaron gran descontento dentro de la élite política alemana.

Si bien la historia de las relaciones entre Rusia y Ucrania es de larga data, se puede pensar la suspensión por parte del ex Presidente de Ucrania, Victor Yanukóvich, de la firma de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, prevista para el 29 de noviembre de 2013, y simultáneamente el anuncio de que reanudaría el diálogo con Rusia sobre la incorporación de Ucrania a la Unión Aduanera Euroasiática<sup>16</sup>, como un momento clave que dio inicio a un proceso de revueltas por parte de la población ucraniana, y que culminó con la destitución de Yanukovich, la independencia y posterior anexión de Crimea, y simultáneamente, la guerra en la región del Donbas<sup>17</sup> (Trenin, 2018).

El gobierno alemán adoptó inicialmente una posición reservada respecto de las protestas del Euromaidán. Posteriormente, Steinmeier, en su discurso de asunción, en diciembre de 2013, se pronunció sobre la materia en cuestión: *“Cómo Rusia se ha aprovechado de la situación económica desesperada de Ucrania para bloquear el acuerdo de asociación de la UE es un ultraje. Igualmente escandalosa fue la violencia perpetrada por las fuerzas de seguridad*

---

<sup>16</sup> Se trata de una Unión Aduanera de Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia, creada el 1 de enero de 2010, cuyo código aduanero entró en vigor el 1 de julio de 2010 para Rusia y Kazajistán, y el 6 de julio del mismo año para Rusia, Kazajistán y Bielorrusia.

<sup>17</sup> La guerra estalló en 2014 después de que rebeldes ucranianos, acusados de estar respaldados por Rusia, tomaran edificios gubernamentales en pueblos y ciudades del Este de Ucrania, en Luhansk y Donetsk. Los intensos combates dejaron partes de Luhansk y Donetsk en manos de los separatistas. Recientemente estas áreas controladas en Donbás fueron reconocidas por Rusia como las Repúblicas Populares de Luhansk y Donetsk.

*ucranianas contra los manifestantes pacíficos en la plaza Maidan*” (Steinmeier, 2013). Además anunció que viajaría a Polonia para mantener conversaciones con el gobierno sobre cómo superar el estancamiento político en Ucrania. Aun así se refirió a la Asociación para la Modernización con Rusia, y remarcó la necesidad de generar tipos de cooperación que permitan construir *“un futuro en el que Rusia y Occidente estén no sólo unidos por lazos económicos, sino también por creencias fundamentales comunes”* (Steinmeier, 2013).

En torno a Ucrania se sucedieron grandes desacuerdos como antesala a la anexión de 2014. El gobierno ruso culpó a Alemania por la negativa del bloque europeo a discutir con Rusia los términos del Acuerdo de Asociación propuesto por la UE con Ucrania<sup>18</sup>. También acusó a la Unión Europea en su conjunto de ser cómplice de lo que consideró un golpe de Estado que derrocó al gobierno de Yanukovich en Kiev (Siddi, 2020).

La primera iniciativa de mediación alemana se dio con el estallido de la violencia en el Euromaidán, el 19 y 20 de febrero, que llevó a la participación del Triángulo de Weimar (Alemania, Francia y Polonia)<sup>19</sup>, conocido por ser un marco trilateral que tenía como objetivo aumentar la coordinación de la política exterior y de seguridad franco-alemana con Polonia, particularmente en temas relacionados con la vecindad oriental de la UE. En este sentido, el triángulo de Weimar fue un instrumento útil para que Alemania vincule a Polonia y disipe sus preocupaciones sobre una postura demasiado “blanda” hacia Rusia y lograr la unidad europea. Además, el Triángulo de Weimar mostraba que la situación se consideraba lo suficientemente grave como para requerir la intervención y consenso de todos los Estados miembros de la UE (Fix, 2018).

El resultado de la visita de los tres Ministros de Asuntos Exteriores a Kiev, junto con el enviado ruso Vladimir Lukin, fue la firma de un acuerdo el 21 de febrero entre la oposición y el presidente ucraniano Yanukovich para celebrar nuevas elecciones presidenciales en 2014 y llevar a cabo reformas constitucionales. A partir de entonces, Alemania rápidamente tomó el mando en nombre de la UE. Sin embargo, el acuerdo entre el presidente ucraniano y la oposición no duró mucho. La huida del presidente Yanukovich a Rusia el 22 de febrero resultó en un gobierno interino bajo Arseniy Yatsenyuk, que Rusia no consideró legítimo (Fix, 2021).

---

<sup>18</sup> La zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) es la parte económica y la más importante del Acuerdo. Ofrece un marco para la modernización de la economía y las relaciones comerciales de Ucrania con la UE (Trenin, 2018).

<sup>19</sup> Iniciadas en 1991 sus reuniones por los Ministros de Relaciones Exteriores, el Triángulo principalmente se creó y trabajó para promover la integración de Polonia en la UE (Riekmann, 2014).

#### **I.4. La política exterior alemana en torno al gas ruso (1999 - 2013)**

Retomando la explicación de la cooperación en materia gasífera, esta se dio por primera vez en la década de 1970, enmarcada dentro de la política Ostpolitik de la República Federal Alemana, como hemos mencionado anteriormente. El canciller federal, Willy Brandt (1969-1974) tenía como uno de sus objetivos afianzar sus vínculos económicos con la entonces URSS, un asunto muy demandado por el sector empresarial alemán, tal como hemos notado en este trabajo. En este marco, y tras el descubrimiento del campo de gas de Urengoy en Rusia en 1966, Alemania occidental y la URSS suscribieron el acuerdo “*Gas for pipes*” en febrero de 1970. El acuerdo vinculó las exportaciones de Deutsche Bank, Ruhrgas<sup>20</sup>, Soyuz Gas<sup>21</sup>, y preveía la importación de tuberías y otros equipos alemanes a cambio de exportaciones de gas ruso.

Dicho contrato fue un fuerte incentivo para que otros Estados miembros de la entonces Comunidad Europea firmaran acuerdos de suministro con la URSS para establecer conexiones con proveedores de infraestructura alemanes, y diversificar las importaciones de gas para depender menos del gas holandés (Bros, Mitrova y Westphal, 2017). De esta forma, se estrecharon los vínculos entre ambos Estados a través de la cooperación de importantes instituciones y empresas de ambos países, principalmente Ruhrgas y Gazprom<sup>22</sup>. Desde estos años hasta nuestra actualidad, ha prevalecido un modelo comercial entre Alemania y Rusia, basado principalmente en el intercambio de manufacturas técnicas, conocimiento y capital, por parte de la primera, a cambio de recursos energéticos por parte de la segunda (Quintero, 2021).

Gazprom pudo insertarse en el país germano creando conexiones muy valiosas con empresas de energía alemanas. En Alemania, el socio comercial más importante de Gazprom es Wintershall, con la cual se estableció un vínculo estrecho en el año 1993. En efecto, la compañía rusa tiene una penetración significativa en los mercados alemanes de comercialización y almacenamiento de gas a través de Wingas y Astora, ambas filiales de W&G, una empresa conjunta de Gazprom y Wintershall. Por su parte, en 1990 se creó Gazprom Germania GmbH, filial de Gazprom Export<sup>23</sup>, con sede en Berlín. Con el tiempo,

---

<sup>20</sup> Ruhrgas AG fue la mayor empresa comercial y de transporte de gas natural con sede en Essen, Alemania.

<sup>21</sup> Soyuz Gas transporta gas de Rusia y Asia Central a través de Ucrania hasta Europa.

<sup>22</sup> Fundada en 1989, de cuño estatal, Gazprom es la firma más grande de Rusia, y la mayor productora de gas natural en el mundo. Se especializa en la producción, transporte, almacenamiento, transformación y comercialización de gas natural, petróleo y otros productos petroquímicos.

<sup>23</sup> La compañía es una subsidiaria de propiedad total de Gazprom y se encarga de la exportación de gas natural ruso a los mercados extranjeros. Para saber más: <https://gazpromexport.ru/>

adquirió acciones en diferentes empresas y creó filiales como Gazprom Marketing and Trading Ltd., con sede en Londres, en 1999 (Bros, Mitrova y Westphal, 2017).

Para apoyar la evolución de esta relación fue vital generar una extensa red de agencias públicas, foros de discusión semipúblicos, asociaciones de cooperación privada y programas de intercambio que, junto con las cumbres gubernamentales germano-rusas, están involucradas en crear nuevas oportunidades de negocios, y en la definición de marcos confiables y seguros para partes interesadas. En este sentido, se creó una pluralidad de entidades de alto nivel, caso del Grupo de Consulta Alemán-Ruso, que reunía al gabinete germano y altos ejecutivos rusos; el Grupo de Trabajo Alemán-Ruso para Cuestiones Estratégicas y Relaciones Financieras (SAG), que reunía a altos representantes de los gobiernos y a economistas (Jensen, 2013).

También, en 2009, se fundó la Agencia de Energía Ruso-Alemana (German-Russian Energy Dialogue - RUDEA) para promover la cooperación y la transferencia de tecnología entre empresas alemanas y rusas. RUDEA<sup>24</sup> fue una empresa conjunta que unió a la Agencia de Energía Alemana por un lado y Gazprombank y el Fondo de Carbono de Energía Ruso por el otro, con el objetivo de desarrollar mercados energéticamente eficientes en Rusia y abriendo nuevos mercados para las empresas alemanas para la tecnología de eficiencia energética (Jensen, 2013).

El enfoque alemán de “cambio a través de la interdependencia” (1990 - 2005), que ya hemos mencionado, se materializó en este conjunto de instituciones y foros que se crearon a nivel bilateral para apoyar las relaciones del gas natural. Surgió un nuevo modelo de cooperación, caracterizado por la interdependencia mutua, con la creación de una serie de empresas conjuntas germano-rusas a lo largo de toda la cadena de valor, e incluyó proyectos conjuntos de extracción, transporte, venta, procesamiento, depósitos y almacenamiento de gas. Asimismo, la liberalización del mercado energético europeo (1998), que transformó fundamentalmente al sector del gas alemán, también se reflejó en Rusia a través de la apertura de la producción rusa a empresas alemanas, lo que abrió nuevas áreas para la cooperación (Bros, Mitrova y Westphal, 2017).

---

<sup>24</sup> Se disolvió en febrero de 2013

#### **I.4.1. Comercio del gas entre Rusia y Alemania (1999 - 2013)**

Primeramente, cabe destacar que Alemania es uno de los mayores consumidores de energía del mundo, y el mayor consumidor de gas natural de la Unión Europea (Eurostat, 2020). A su vez, Alemania es una nación con déficit de energía para suplir la demanda creciente en el desarrollo de su campo industrial, electrónico, químico, y para los medios de transporte. La industria de exportación de alta tecnología alemana ha buscado históricamente sostenerse del acceso seguro y competitivo a los recursos energéticos. Por lo tanto, la política energética se ha convertido en un mandato esencial para los gobiernos alemanes y, en virtud de ello, Alemania se ha convertido en una gran consumidora del gas natural que Rusia suministra (Acevedo, 2010).

Por su proximidad geográfica, por poseer las mayorías de reservas de gas en el mundo y su elevado nivel de producción, Rusia es el único país que ha podido cubrir las grandes demandas alemanas de gas. En efecto, para el año 2015, Alemania importaba el 94% del gas consumido, siendo los principales proveedores Rusia, Noruega y los Países Bajos (Grapendaal, 2020).

Desde la perspectiva de Rusia, Alemania ha sido un socio de gran interés por diferentes razones, muchas de las cuales hemos ido mencionando a lo largo del trabajo. Alemania no solo ha sido el mayor cliente de Rusia dentro de la Unión Europea, sino que tiene un sistema de infraestructura, tanto sistemas de transporte como de almacenamiento subterráneo de gas, que facilita los intercambios. En efecto, Alemania mantiene la mayor capacidad de almacenamiento de gas natural de la UE y la cuarta del mundo, después de Estados Unidos, Rusia y Ucrania Bros (Mitrova y Westphal, 2017).

Las instalaciones de almacenamiento de gas natural desempeñan un papel importante para equilibrar las fluctuaciones estacionales y garantizar la seguridad del suministro (Vivoda, 2017). Alemania tiene instalaciones de almacenamiento de gas con una capacidad de 20.400 millones de metros cúbicos (bcm), lo que la protege de los efectos inmediatos de un cierre ruso durante varios meses o semanas, dependiendo de las condiciones climáticas. Por otro lado, la proximidad geográfica con Rusia y su ubicación en el mapa europeo fueron factores claves para pensar proyectos de infraestructura gasífera (Dyson, 2016).

Además, las empresas alemanas han realizado grandes inversiones en la economía rusa, y las relaciones políticas y económicas de larga data han dado lugar a una red de contactos sólida, con un importante canal de influencia, tanto a nivel alemán como de la UE, lo cual se vio

reflejado en las diferentes posturas moderadas de Alemania ante conflictos que involucraban a Rusia antes de la crisis crimeana, y en la preocupación de empresas alemanas, especialmente energéticas, frente a una política de sanciones (Bros, Mitrova, y Westphal, 2017). También, la adquisición de tecnología alemana, así como el otorgamiento de préstamos por parte de bancos alemanes a Gazprom, le ha facilitado a Rusia la extracción y el transporte de sus recursos naturales (Pieper, 2020).

Por su parte, para el gobierno del Kremlin, la importancia de ser potencia en la explotación de hidrocarburos es clave en su economía, ya que, por ejemplo, el gas natural es la fuente de la energía primaria más demandada para nutrir el suministro energético de la UE. Además, según Zagorski (2005), el gas natural como fuente de suministro energético muestra cierta debilidad, ya que tal recurso debe restringirse al abastecimiento regional debido a las dificultades que representa su envasado para poder ser transportado a diferentes mercados, viéndose así limitado a las redes de gasoductos de que dispone el país en cuyo territorio se encuentre, como la forma más eficiente y económica para acceder al mismo.

Como resultado de estos múltiples factores, la política exterior alemana hacia Rusia se ha basado en que la interdependencia significa que la *dependencia mutua* puede conducir a una mayor cooperación y confianza, y crear una situación en la que todos salgan ganando. Para Keohane y Nye (1988), la *interdependencia de la sensibilidad* y la *interdependencia de la vulnerabilidad*<sup>25</sup> son los principales determinantes de las decisiones de los actores relacionadas con el costo de la dependencia mutua. Ser consciente de la interdependencia de la sensibilidad conduce a la politización de los problemas y a la búsqueda de nuevas alternativas. Mientras que la decisión de un actor sobre el futuro de la interdependencia, esto es, si es necesario o no tomar medidas contrarias para liberarse del costo impuesto por la interdependencia, se toma considerando las vulnerabilidades (Güney y Korkmaz, 2014).

En este marco, mientras muchos países de la UE -especialmente los países de Europa del Este- debatían si Rusia era un proveedor fiable después del corte de suministro en 2006 -conscientes de lo que llamamos la *interdependencia de la sensibilidad*-, Alemania continuó con el proyecto Nord Stream. Alemania no ha renegado de su dependencia, sino que ha

---

<sup>25</sup> Para Keohane y Nye, “en términos de costos de la dependencia, la sensibilidad significa una contingencia ante los efectos de costo impuestos desde afuera antes de que se puedan modificar las políticas para tratar de cambiar la situación”. A su vez, “la vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas”. Por ende, “dado que es habitualmente difícil modificar con rapidez las políticas, los efectos inmediatos de los cambios externos generalmente reflejan sensibilidad ante la dependencia”. Por otro lado, “la dependencia a la vulnerabilidad sólo puede medirse por el costo que implican los ajustes efectivos a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo” (1988, p.28).

intentado explotar la misma a su favor. Más allá de que Rusia posee el “grifo del gas”, y por lo tanto, pudo haber dejado débiles a los países dependientes del suministro, denotando asimetría en la relación, también es posible afirmar que Rusia ha necesitado de Alemania. Como se mencionó anteriormente, Alemania fue clave para el crecimiento de la presencia de Gazprom en Europa, para el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas de Rusia con la Unión Europea, y para la adquisición de capital y tecnología alemanas, utilizadas principalmente en el sector energético. Asimismo, si las exportaciones rusas de energía a su principal destino, Alemania -e incluso UE- se redujeran significativamente debido a políticas de diversificación del suministro, Rusia perdería una parte importante de sus ingresos.

En efecto, desde su llegada, Putin tuvo como objetivo fortalecer el papel de Rusia como proveedor de energía de la UE y asegurar su presencia en el mercado de la UE para no ver su participación marginada en el mercado más lucrativo para sus recursos naturales (De la Camara, 2008). Por lo tanto, los políticos alemanes han entendido que la dependencia hacia el gas ruso podía sortearse, y que Rusia precisaba de un vínculo fuerte con Alemania. Berlín ha podido obtener beneficios económicos de esta relación como precios más asequibles y la participación de proyectos como Nord Stream, el cual ha cumplido con las necesidades de gas de Alemania (Dyson, 2016).

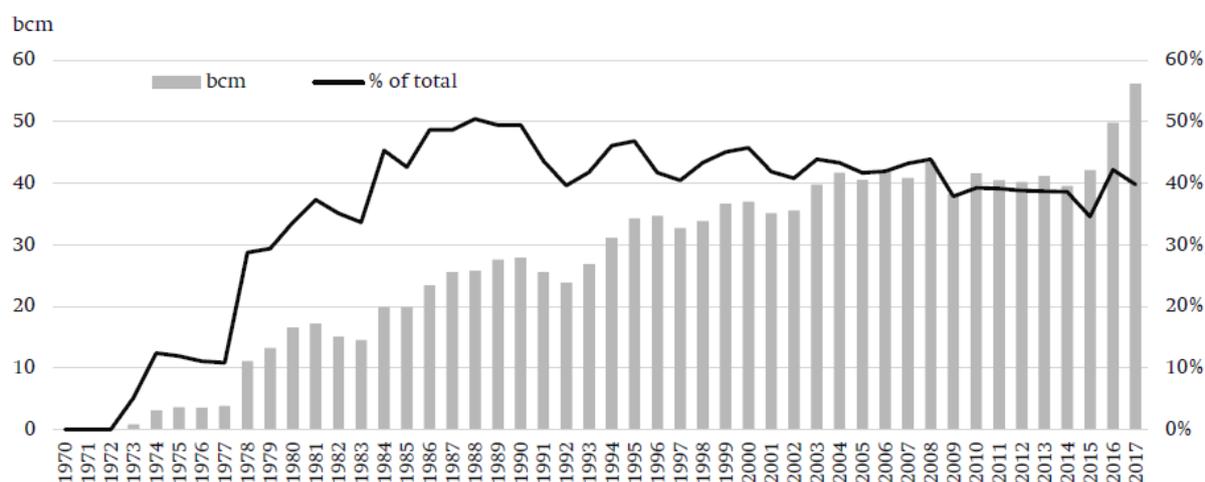
Por último, cabe mencionar la evolución del comercio de gas entre ambos países. Desde 1994, el suministro de gas ruso a Alemania ha superado constantemente la marca de 30 bcm. Aun así, la intensificación más rápida de las importaciones de gas comenzó en 2013, cuando las cifras comenzaron a crecer significativamente cada año, superando los 40 bcm, tal como se puede observar en el Gráfico 1<sup>26</sup>. En este sentido, se pueden notar los efectos del programa oficial de *Energiewende* (transición energética) que comenzó en 2011, cuando Alemania se comprometió a eliminar gradualmente las plantas de energía nuclear y de carbón. El Concepto Energético de 2010, anunciado como *Energiewende*, ha tenido como objetivo reducir la dependencia del carbón y el gas logrando el 30% del consumo bruto de energía de Alemania a partir de energías renovables para 2020 y el 60% para 2050. Esta iniciativa compromete a Alemania a desprenderse de la energía nuclear y de los combustibles fósiles, así como a reducir el consumo de electricidad y las emisiones de CO<sub>2</sub> (Buchan, 2012).

---

<sup>26</sup> Dichos datos de este gráfico, extraídos de la Agencia Internacional de la Energía (IEA) -desde 1999 Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones-, muestra discrepancias con los reportes publicados por Gazprom (2021). Los reportes de la compañía muestran que recién a partir del año 2013 Alemania empezó a importar más de 40 bcm de gas ruso.

Simultáneamente, en el año 2011 el gasoducto Nord Stream entró en su fase final de construcción, cuyo primer ramal fue inaugurado en 2011, y el segundo en 2012.

**Gráfico n° 1. Importaciones alemanas de gas de la URSS/Rusia 1970–2017**



Fuente: Agencia Internacional de la Energía (IEA); desde 1999 Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones (Bros, Mitrova y Westphal, 2017).

#### I.4.2 Proyectos de infraestructura: Nord Stream

Un avance importante en las relaciones mutuas en el ámbito gasífero fue la expansión de la infraestructura de transporte de gas en la década de 1990 hacia y dentro de Alemania. La buena relación comercial dio como resultado el gasoducto Yamal, que se finalizó en 1999 y comenzó a funcionar a plena capacidad en el año 2006. El mismo conecta el campo de gas de Urengoy, en Siberia Occidental, con Alemania, y cruza Bielorrusia y Polonia, siendo el primer gran proyecto construido con el propósito de eludir Ucrania. Este gasoducto presentó diferentes dificultades a nivel político y comercial en su tránsito en el tramo de Bielorrusia y Polonia. Como resultado, Gazprom se respaldó de esta experiencia para justificar la búsqueda de nuevas rutas, cuestionando la lógica de seguir aumentando el tránsito a través de estos países. Así, el posterior desarrollo del gasoducto Nord Stream presentaba la novedad de ser una ruta de exportación libre de tránsito por el territorio europeo (Quintero, 2021).

Con la llegada de Putin al Kremlin, la nueva amistad germano-rusa quedó sellada en la cumbre de Berlín en junio de 2000, cuando se adoptaron acuerdos para la liberalización de

créditos que garantizaban las exportaciones alemanas a Rusia y para realizar nuevas inversiones alemanas en la extracción de gas, tal como hemos mencionado anteriormente. Factores como la estrecha relación personal del canciller Schröder con el presidente Putin, que contribuyó a un clima de confianza, la creciente demanda de gas de Alemania, y los intereses de las empresas energéticas alemanas en ampliar su papel en la importación de gas ruso a Europa dieron como resultado el auge de la cooperación económica y del comercio en el campo energético. Dicho auge se mostraba como una novedad, fruto de una nueva relación entre ambos países (Acevedo, 2010).

Este contexto dio lugar a un acuerdo en el año 2005 para desarrollar el gasoducto Nord Stream, que permitiría a Rusia transportar gas directamente a Alemania, como hemos mencionado anteriormente. Dicha iniciativa nació de la necesidad de garantizar la demanda alemana de gas, eludir los costos de peaje que cobraban los países de tránsito y, a su vez, asegurar el suministro por fuera de conflictos políticos. Propósito que tomó mayor valor luego de la crisis del gas con Ucrania en 2006, que hizo que el gobierno ruso discutiera de qué forma se podía eludir el territorio ucraniano (Chivvis, 2009).

A su vez, el gobierno alemán se vio alentado a encaminar este proyecto por el deseo de aprovechar el estatus de Alemania como el mayor socio comercial de Rusia para involucrarse en nuevos proyectos de inversión con el país eslavo, por la necesidad de una fuente de energía segura dada la inestabilidad de la región de Medio Oriente, y por sostener la creencia de que este auge de cooperación económica alentaría reformas democráticas y orientadas al mercado en Rusia (Buckley, 2006). Cabe destacar que Schröder había designado al proyecto Nord Stream como una prioridad para satisfacer los intereses de toda Europa. Por lo tanto, el se presentó al proyecto como un componente indispensable de la seguridad energética no solo en Alemania, sino también en Europa en su conjunto (Grapendaal, 2020).

En un primer momento, se pensó que el gasoducto debería atravesar el subsuelo polaco, hasta que su gobierno presentó varias objeciones, y finalmente se decidió que el gas fluiría a través del mar Báltico, evitando los espacios terrestres de los países del báltico y Polonia. La tubería se extiende desde Vyborg en la costa rusa hasta Greifswald en la costa alemana, pasando por las zonas económicas exclusivas de Finlandia, Suecia, Estonia, Letonia, Lituania, Dinamarca, y Alemania -y los mares territoriales de los dos últimos Estados-, siendo este país el destino final. Desde allí, el gas ingresa a los sistemas de transporte de gas de otros países europeos a

través de dos extensiones en Alemania: los gasoductos OPAL y NEL<sup>27</sup> (ver Mapa n° 1). La longitud de Nord Stream es de 1.224 kilómetros, lo que lo convirtió en el gasoducto submarino más largo del mundo hasta la llegada de Nord Stream 2. Los ductos gemelos se inauguraron en noviembre de 2011 y octubre de 2012 respectivamente, cada uno con una capacidad de carga de 27,5 mil millones de bcm de gas natural por año, lo que elevó la capacidad de transporte combinada a 55 bcm, a diferencia del gasoducto Yamal, que tiene una capacidad instalada que alcanza los 33 bcm (Dyson, T., 2016).

**Mapa n° 1. Nord Stream 1**



Fuente: Elaboración propia de Samuel Bailey (2009).

Asimismo, la sociedad matriz es Nord Stream AG, con sede localizada en el cantón de Zug, Suiza. Los accionistas del consorcio para financiar el proyecto fueron Gazprom (51%), las empresas alemanas Wintershall (filial de BASF) y E.ON, Gasunie (de origen holandés), y GDF SUEZ (de origen francés), llamada Engie a partir de abril de 2015. El costo del proyecto ascendió a 7,4 mil millones de euros: el 30% de las inyecciones de capital fueron de los accionistas, y el 70% de los bancos y agencias de crédito a la exportación (Adomeit, 2016).

<sup>27</sup> *Nordeuropäische Erdgasleitung* (Oleoducto del norte de Europa) (NEL) y *Ostsee-Pipeline Anbindungsleitung* (Extensión del oleoducto báltico) (OPAL).

Con la puesta en marcha de la red de tránsito Nord Stream–OPAL–Gazelle (NSOG), todos los flujos de gas que tradicionalmente se encaminaban a través de Ucrania y Eslovaquia con destino a los mercados alemán, checo, y francés se desviaron gradualmente, con consecuencias para estos países debido a su pérdida de importancia como países de tránsito y de ingresos por tránsito de energía. Actualmente las importaciones de gas ruso se transportan a través de los gasoductos Nord Stream y Yamal, lo que minimiza los riesgos de tránsito y mejora la posición de Alemania en la cadena de suministro y en el mercado europeo de gas. En este sentido, el país ya no depende de Ucrania para obtener su suministro de gas. Por otro parte, aunque los flujos de gas destinados a los mercados austríaco e italiano continuaron transportándose a través de Ucrania y Eslovaquia, para el año 2015, aproximadamente el 60% de la capacidad de la línea de tránsito Brotherhood-Transgas, que se dirige desde Rusia a Ucrania, siguió sin utilizarse (Ureña, 2015).

#### **I.4.3. El dilema de la seguridad energética europea**

El proyecto Nord Stream fue foco de críticas entre los países europeos. Principalmente Polonia y los Estados bálticos lamentaron la exclusividad germano-rusa del proyecto y acusaron a Alemania de pasar por alto a los Estados miembros de la UE, especialmente a los países al sur del Mar Báltico, que se vieron aislados por el gasoducto, y que dependen en gran medida de las tarifas de peaje a las importaciones rusas de gas. Asimismo, las acusaciones giraron en torno a la idea de que Nord Stream otorgó a Rusia una mayor capacidad para controlar el mercado energético europeo, al separar los suministros de energía de Europa Oriental y Occidental (Siddi, 2018).

En palabras de Bros, Mitrova y Westphal (2017) estas reacciones reflejan la vieja división Este-Oeste y geografías desiguales de vulnerabilidad. La ampliación de la UE hacia el Este de Europa de 2004 integró países con diferentes experiencias históricas con Rusia, así como también diversas experiencias en el comercio de energía. Este proceso dio como resultado que se integraron a la Unión Europea países escépticos con respecto a cooperar, política y económicamente, con Rusia y a considerarla como un socio confiable.

Desde el conflicto del gas con Ucrania 2006, los temas controvertidos relacionados con la fuerte presencia de Gazprom en Europa se han debatido con más vigor, y la UE ha comenzado a observar más de cerca la naturaleza de la relación energética, mostrando una postura a favor de la reciprocidad y pidiendo a Rusia que abra sus mercados de gas. De la

misma forma, la nueva crisis del gas con Ucrania en 2009<sup>28</sup> llevó a la mesa de debate europea qué tan confiable es Rusia como suministrador de energía y creó actitudes públicas más negativas en la UE hacia cualquier cooperación con Rusia. De esta forma, la problemática de la seguridad energética de la Unión Europea adquirió mayor sensibilidad<sup>29</sup>, especialmente para los países de Europa del Este que buscaban garantías dentro de la Unión<sup>30</sup> (Gutiérrez del Cid, 2012).

En este marco, gradualmente se ha instalado dentro de la UE la idea de convencer a Rusia de ratificar la Carta Energética Europea<sup>31</sup>, de compartir el control sobre los sistemas de transporte de la energía con la Unión Europea, y de proporcionar a las empresas energéticas de la Unión Europea los mismos derechos en el mercado ruso que a las empresas nacionales (Acevedo, 2010).

El debate sobre la seguridad del suministro energético llamó la atención de la cancillería alemana, a quien se le exigía una acción de liderazgo en esta problemática, por ser el principal interlocutor y socio comercial de Rusia en Europa, y por compartir el proyecto Nord Stream con este país. Como se mencionó anteriormente, Alemania encauzó las relaciones con Rusia en un patrón cooperativo, que, fiel al tradicional enfoque de Ostpolitik, buscaba el acercamiento mediante el acuerdo mutuo en torno a las cuestiones que generaban interdependencia, que no solo beneficiara a Alemania, sino que genere cambios políticos y económicos en Rusia.

Alemania respaldó sus intereses económicos en medio de los debates sobre la seguridad energética europea. Durante años las compañías de gas alemanas han negociado precios de gas comparativamente bajos con Gazprom, a diferencia de otros países de la UE, lo cual ha proporcionado un fuerte incentivo para que Alemania descuide las iniciativas de regulación

---

<sup>28</sup> Gazprom cortó el suministro de gas a Ucrania alegando que Kiev no había pagado la deuda millonaria que mantiene con esta compañía y por el fracaso de las negociaciones para firmar un nuevo contrato de suministro para 2009. El corte duró trece días, afectando a Europa en pleno invierno.

<sup>29</sup> Después de la crisis del gas de 2006 y 2009, la Comisión Europea puso en marcha varias iniciativas de seguridad del suministro de gas. Estas iniciativas fueron la Segunda Revisión Energética Estratégica (2008) que describió, entre otras medidas, la necesidad de diversificar el suministro de gas a través del Mediterráneo y el Corredor Sur; y el Tercer Paquete Energético (2009) que buscaba mejorar la eficiencia energética y la autosuficiencia de Europa impulsando el mercado interior de la energía (Dyson, 2016).

<sup>30</sup> Por iniciativa del Ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, Sikorski, los Ministros de Energía de la UE renovaron y adoptaron un antiguo plan propuesto en 2006, que se conoció con el nombre de "Energía de la OTAN", en una sesión especial en Budapest el 25 de enero de 2009. Planteaba una mayor cooperación entre los Estados miembros para una mayor solidaridad energética que los prepare para posibles futuras interrupciones del suministro (Ochmann, 2012).

<sup>31</sup> Putin se negó a ratificar la Carta de la Energía que su antecesor Yeltsin firmó originalmente. Ésta regula el mercado libre de inversión para empresas de la UE, y crea un mercado energético común, asegurando a las mismas el acceso abierto a la red de gasoductos rusos.

de precios (Dyson, 2016). Paralelamente, el sector energético alemán ha mostrado poco entusiasmo a la idea de una apertura del mercado interno ruso, puesto que aumentaría sustancialmente la competencia por parte de otras empresas europeas energéticas (Acevedo, 2010). De manera que el liderazgo de Alemania en nombre de la mejora de las redes europeas de transporte de gas y el mercado interior de la energía ha carecido de urgencia.

Por otro lado, la apuesta por las energías renovables por parte del gobierno alemán, a través del *Energiewende*, generó otro conjunto de interrogantes. El gas natural se convertía en una alternativa de respaldo para las energías renovables, dentro del ecosistema energético de Alemania ampliamente liderado por el carbón (Quintero, 2021), lo cual alejó más la idea de un desacople del gas ruso. Además, la capacidad de Alemania para abandonar la dependencia al gas se vio comprometida por la decisión gubernamental de 2011 de acelerar la eliminación de la energía nuclear para 2022<sup>32</sup> que, en 2010, representaba el 22% de la producción de electricidad (Chang, 2013).

Finalmente, todos estos hechos fueron configurando la imagen de una Alemania que actuaba unilateralmente frente a la Unión Europea. Los cortes del suministro de gas a Ucrania en 2006 y 2009 por parte de Rusia, y la puesta en marcha del proyecto Nord Stream habían puesto en discusión el futuro de la integración europea en términos energéticos.

## **I.5. Algunas consideraciones finales**

La llegada de Merkel a la cancillería alemana presentó ciertos cambios en la forma de percibir la relación bilateral con Rusia. Mientras que Schröder privilegió las relaciones germano-rusas como base de una “asociación estratégica”, Merkel insistió en que la asociación de Alemania y Europa con Rusia debía basarse en el compromiso de defender los valores democráticos liberales. En este sentido, Merkel fue más exigente y crítica en materia de política democrática y derechos humanos, aún dentro de la tradición de la Ostpolitik (Yoder, 2015). No obstante, la idea predominante dentro de la cancillería era que Rusia debía ser apoyada en sus esfuerzos de transformación y modernización. Incluso cuando Putin endureció su discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich, en enero de 2007, sugiriendo que Occidente no había cumplido su palabra con respecto a la contención con las

---

<sup>32</sup> Alemania había iniciado en 2002 su distanciamiento de la energía atómica y el uso de combustibles fósiles. Pero ese proceso se aceleró en 2011, cuando el accidente de la central nuclear de Fukushima en Japón llevó a Angela Merkel a cambiar la posición de su partido, la Unión Cristianodemócrata, en torno al tema, y se estableció el año 2022 como plazo para el cierre definitivo de las seis plantas (Chang, 2013).

ampliaciones de la UE y la OTAN hacia el Este (Daehnhardt y Handl, 2018), y después de la guerra de cinco días entre Georgia y Rusia en agosto de 2008, el ministro Steinmeier mantuvo conversaciones con Rusia, abogando por una nueva Ostpolitik y proponiendo la “Asociación para la Modernización”: una iniciativa que buscaba que Rusia importara las normas, instituciones, y procedimientos de la comunidad occidental.

De hecho, el gobierno de Vladimir Putin buscaba consolidar su poder interno a través del fortalecimiento de su economía, por lo que el ingreso al mercado europeo y la transferencia de tecnología, a través de la Asociación de Modernización, era de gran interés. Aun así, diversos acontecimientos dieron cuenta de la sobrestimación alemana de que la cooperación económica podría influenciar en el desarrollo político interno de Rusia.

Por otro lado, durante el tiempo en que Merkel y Steinmeier coincidieron en la administración alemana, existieron diferencias en cómo gestionar la relación con Rusia, ya que la discordia entre los intereses políticos y económicos y los valores pluralistas era latente. Steinmeier parecía atribuirle cierta responsabilidad a los países de la UE de alentar relaciones positivas con Rusia, mientras que la posición de Merkel era esperar a que Rusia estuviera a la altura de las circunstancias para ser considerada un socio confiable (Yoder, 2015).

Por otro lado, existió una continuidad con la “Asociación Estratégica” de Schröder, fundada principalmente en las necesidades energéticas alemanas, en los beneficios de involucrar al sector empresarial alemán en Rusia, y generar una comunidad de negocios entre ambos países. La política exterior alemana hacia Rusia se configuró sobre la base de las oportunidades que implicaba el factor energético, ya que Rusia se convirtió en su mayor proveedor de energía. En este contexto, la estrecha relación personal entre los mandatarios Putin y Schröder ayudó a generar el ambiente propicio para esto.

Por lo tanto, la posición del gobierno alemán era mantener al mercado de la energía fuera de los conflictos políticos -que se daban mayormente en el espacio ex-soviético- y garantizar que esta interdependencia económica vital no se viera perjudicada por el deterioro de las relaciones políticas. Luego de las crisis del gas de 2006 y 2009, Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa y los países bálticos solicitaron a la UE que escuchara sus preocupaciones sobre el aumento del uso del arma energética por parte de Rusia, para obtener concesiones económicas y políticas del espacio ex soviético (Güney y Korkmaz, 2014). Sin embargo, la élite alemana vio el tema de la diversificación y seguridad del suministro como parte de la politización de la seguridad energética. En palabras de Güney y Korkmaz (2014),

la politización y securitización de la energía ha estado íntimamente relacionada con el grado de sensibilidad y vulnerabilidad de la interdependencia. En este sentido, Berlín seguía abogando por los beneficios de la dependencia mutua, aunque no simétrica.

## **CAPÍTULO II. La política exterior alemana hacia Rusia post anexión de Crimea**

La anexión de Crimea y la agresión encubierta en la región de Donbas hicieron que todos los principales partidos políticos de los 34 miembros de la alianza occidental de la OTAN y la UE forjaran una política común de imponer sanciones contra Rusia. Pero, en lugar de prohibir una importante exportación rusa o denegar a Rusia las importaciones a gran escala, medidas que dañarían áreas enteras de la economía rusa y también perjudicarían las ganancias de muchas empresas occidentales, tanto Estados Unidos como la Unión Europea recurrieron primero a sanciones financieras específicas contra empresas e individuos estrechamente asociados con el presidente ruso. Estas se extendieron gradualmente a sanciones sectoriales contra entidades financieras y empresas energéticas (Newnham, 2018).

En la primera ronda de sanciones, anunciada en marzo de 2014 cuando Rusia inició su incursión dentro del territorio de Crimea, la Unión Europea suspendió las conversaciones en curso en materia de visados, y algunas personas involucradas en la operación de Crimea, consideradas como responsables de actos que amenazan la integridad territorial<sup>33</sup>, fueron sancionadas. Finalmente, la Unión emitió prohibiciones de viaje y órdenes de incautación de activos para 21 personas, muchos de ellos de rango inferior (European Council, 2022).

Cuando Rusia se trasladó más allá de Crimea y comenzó a apoyar a las fuerzas secesionistas en el este de Ucrania -Donetsk y Lugansk-, la segunda ronda de sanciones entró en vigor a finales de abril. Mediante las mismas, se añadían 12 nombres a la lista de funcionarios rusos y crimeos sometidos a inmovilización de bienes y prohibición de viaje a la UE. Entre estos nombres, se incluyó el de Igor Sechin, el presidente de la compañía petrolera más valiosa de Rusia, Rosneft. También las sanciones fueron agravándose, y fueron más allá de los individuos, agregando algunas corporaciones y bancos rusos que se consideraban especialmente cercanos al círculo íntimo del presidente Putin, como Rostec, SMP Bank e InvestCapital Bank. Posteriormente, en julio de 2014 se impusieron restricciones a la cooperación económica con Rusia<sup>34</sup> (Newnham, 2018).

---

<sup>33</sup> Entre las personas añadidas a la lista de sanciones de la UE figuran jueces, fiscales y miembros de las fuerzas de seguridad, responsables de aplicar la legislación rusa en el territorio ocupado de Crimea y Sebastopol. Actualmente, las medidas restrictivas de la UE con respecto a la integridad territorial de Ucrania se aplican a un total de 185 personas y 48 entidades. Las personas incluidas en la lista están afectadas por la inmovilización de bienes y prohibición de entrada en el territorio de la Unión Europea (European Council, 2022).

<sup>34</sup> Se solicitó al Banco Europeo de Inversiones y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo que suspendieran la firma de nuevas operaciones de financiación en la Federación de Rusia. También se re-evaluó la aplicación de los programas de cooperación regional y bilateral de la UE con Rusia y se suspendieron algunos de ellos (European Council, 2022).

Por otro lado, el Consejo Europeo canceló la cumbre UE-Rusia prevista para 2014, y acordó que los Estados miembros no celebrarían cumbres bilaterales periódicas con Rusia. Asimismo, en lugar de la cumbre del G-8 en Sochi, se celebró una reunión del G-7 en Bruselas los días 4 y 5 de junio de 2014. Desde entonces, se han seguido celebrando reuniones en el marco del G-7. A su vez, los países de la UE respaldaron la suspensión de las negociaciones sobre la adhesión de Rusia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Agencia Internacional de la Energía (AIE) (European Council, 2022).

Finalmente, para julio de 2014, el apoyo de Putin a los rebeldes del Donbas se había vuelto evidente por la asistencia militar que estos grupos estaban recibiendo, y la Unión empezó a tener una postura más dura a partir del derribo del vuelo MH-17 de Malaysia Airlines el 17 de julio sobre una zona controlada por los separatistas. Se ha acusado a los rebeldes del Donbas sobre este hecho que provocó la muerte de 295 civiles, más de dos tercios de ellos de la UE. En consecuencia, la organización pasó a imponer la tercera ronda de sanciones. El Consejo adoptó medidas políticas de no reconocimiento de la anexión de Crimea y restricciones a las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol. Por otro lado, la UE agregó varios nombres a la lista de aquellos que enfrentan sanciones individuales, y también a varios bancos rusos importantes (Sberbank, VTB Bank, Russian Agricultural Bank, Gazprombank y Vneshekonombank) y compañías petroleras estatales (Rosneft y Novatek) (Newnham, 2018). Por primera vez, se atacaron sectores enteros de la economía rusa, aunque de manera limitada.

Las sanciones económicas a Rusia consisten en: 1) prohibir la exportación de cualquier tecnología de “doble uso” -para uso militar o para usuarios finales militares en Rusia-; 2) limitar el acceso a los mercados de capitales primario y secundario de la UE para determinados bancos y empresas rusas; 3) prohibir la exportación e importación de armas; 4) restringir el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles que pueden utilizarse para la prospección y la producción petrolíferas. Por ejemplo, se acordó que ciertos tipos de equipos de perforación petrolera no podrían enviarse a Rusia y que las nuevas inversiones occidentales en ese sector deberían ser limitadas (European Council, 2022). En cuanto a las sanciones financieras, también los ciudadanos y las empresas de la UE tienen prohibido comprar o vender instrumentos financieros emitidos por varios de los principales bancos rusos (Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, VEB, Rosselkhozbank) o sus representantes (Năsulea, Cretu y Spînu, 2015).

Sin embargo, Rusia no solo persistió en ayudar a los rebeldes del Donbas, sino que también intervino en el conflicto con su propio ejército. Finalmente, con el debilitamiento del acuerdo de alto el fuego de septiembre de 2014 en Minsk, la Unión endureció las sanciones, agregando más nombres a la lista de personas sancionadas. En marzo de 2015, los dirigentes de la UE decidieron vincular el régimen de sanciones en vigor a la plena aplicación de los Acuerdos de Minsk, prevista para finales de diciembre de 2015. Al no cumplirse dicha aplicación, las sanciones económicas se han venido prorrogando por periodos sucesivos de seis meses desde el 1 de julio de 2016 (Newnham, 2018). La prórroga se ha decidido cada vez después de evaluar la aplicación de los Acuerdos de Minsk.

En resumen, la UE ha impuesto a la Federación de Rusia medidas diplomáticas, medidas restrictivas individuales -inmovilización de bienes y restricciones de viaje-, restricciones de las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol, sanciones económicas y restricciones a la cooperación económica. Estas medidas fueron continuadas y fortalecidas por la UE a partir de la invasión rusa al territorio de Ucrania en marzo de 2022.

## **II. 1. La política exterior alemana hacia Rusia luego de la anexión de Crimea**

El papel que tuvo Alemania frente a la anexión de Crimea por parte de Rusia estuvo bajo la lente de los especialistas en el tema. Hasta la crisis ucraniana, Alemania evitaba tomar un rol importante en casos de conflicto o diferencias entre Rusia y la UE, a menudo prefiriendo dejar la resolución de éstas a otros Estados miembros<sup>35</sup>. Por primera vez, Alemania asumió un rol de liderazgo en una situación de conflicto que implicaba demandar el accionar de Rusia. De la postura moderada que era habitual, la cancillería se mostró comprometida con la crisis ucraniana. El gobierno alemán no solo generó y mantuvo el consenso dentro de la Unión Europea para la aplicación de sanciones, sino que lideró las negociaciones de Minsk, y consensuó medidas militares para darles tranquilidad a los países de Europa del Este, miembros de la OTAN<sup>36</sup> (Fix y Keil, 2016).

---

<sup>35</sup> Como ejemplo se puede mencionar la Guerra de Georgia en 2008.

<sup>36</sup> En 2014, el gobierno alemán se ha mostrado reacio con respecto a utilizar medios militares y, contra las demandas de Polonia y los países bálticos, rechazó las entregas de armas, así como el estacionamiento de tropas permanentes, posición que resultó dominante en este debate. Posteriormente, en la cumbre de la OTAN en Gales en septiembre de 2015, la posición alemana fue determinante para acordar una fuerza de reacción rápida de la OTAN que debería desplegarse en dos días con el objetivo de fortalecer las necesidades de seguridad de los Estados miembros del Este. La cumbre de la OTAN en Varsovia en 2016 fue un paso más allá y acordó enviar batallones rotativos a los Estados bálticos, prestando así nuevamente atención a las preocupaciones alemanas

Discursivamente Merkel aplicó principalmente argumentos normativos y legalistas sobre la integridad territorial de Ucrania y la necesidad de mantener el orden de seguridad europeo. Abogó además por no olvidar las lecciones de la historia, especialmente en lo que respecta a la violación de fronteras, mencionando los aniversarios del final de la Primera Guerra Mundial, el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín. De este modo, enmarcó el conflicto Rusia-Ucrania como un desafío legal de proporciones históricas, lo cual agregó más credibilidad a la posición de Alemania tanto a nivel nacional como europeo (Fix, 2021).

En principio, la canciller alemana, aunque fue muy crítica con el accionar ruso en Ucrania, mantuvo abierta la línea de comunicación con el Kremlin, sin buscar aislar y/o castigar a Rusia (Trenin, 2021). En este marco, el gobierno alemán buscaba influir dentro de la UE de que la puerta hacia una solución pacífica debía mantenerse abierta y que la cooperación con Rusia siempre sería una posibilidad. Merkel trató de mostrar que todavía tenía confianza en la palabra de su par ruso. De forma que, cuando ocho miembros de un grupo de observadores europeos, incluidos cuatro alemanes, fueron tomados como rehenes por separatistas prorrusos en abril de 2014, el gobierno alemán simplemente le pidió a Putin que trabajara para su liberación (Packer, 2014).

Entre la anexión de Crimea por Rusia en marzo de 2014 y la reunión del G-20 en Brisbane en noviembre del mismo año, la canciller Merkel sostuvo unas 40 conversaciones telefónicas con Putin. A su vez, las conversaciones privadas tuvieron lugar en Normandía, Milán y Brisbane, y este último encuentro tuvo una duración de 4 horas. Además, Steinmeier viajó a Moscú en febrero y en noviembre de 2014, reuniéndose con Putin en esta última ocasión. Por otro lado, en 2014, Alemania canceló dos eventos bilaterales previstos: la 15ª ronda de consultas interestatales y la 14ª reunión del Diálogo de Petersburgo (Adomeit, 2015).

Asimismo, Merkel confesó que Putin le había mentido en al menos una llamada telefónica, especialmente en vísperas de la organización del referéndum por parte de los separatistas crimeos. La declaración oficial rusa celebrando este hecho, cuando antes el Kremlin había sostenido una posición no intervencionista<sup>37</sup>, hizo que Merkel decidiera cortar el enlace telefónico por unos días, negándole el diálogo a Putin (Packer, 2014).

---

sobre no violar el Acta Fundacional OTAN-Rusia, especialmente lo relativo al estacionamiento de tropas permanentes (Fix, 2018).

<sup>37</sup> Merkel y Steinmeier sintieron que Putin y Lavrov les habían mentido directamente, en febrero de 2014 con la afirmación de que las fronteras terrestres de Ucrania serían respetadas, y nuevamente cuando Putin le aseguró a Merkel que no había soldados rusos regulares activos en Crimea (Forsberg, 2016).

Este hecho demostraba que Rusia ya no era un interlocutor fiable para el gobierno alemán. En un discurso en el Lowy Institute for International Policy, en Sydney, el 17 de noviembre de 2014, días después de que Merkel se reuniera con Putin en la cumbre del G-20 en Brisbane, la canciller expresó que la anexión de Crimea “*pone en tela de juicio todo el orden pacífico europeo*”, argumentando que “*no se debe permitir que prevalezca un pensamiento obsoleto en términos de esferas de influencia que pisotea el derecho internacional*” (Merkel, 2014).

En palabras de Daehnhardt y Handl (2018), Alemania experimentó un proceso de redefinición de la Ostpolitik. Por un lado, Alemania continuó comprometiéndose con Rusia, manteniendo abiertos todos los canales de comunicación y trabajando por soluciones políticas cooperativas a la crisis con todos los actores involucrados. Por otro lado, Alemania comenzó a aumentar las opciones de resiliencia, disuasión y defensa contra Rusia, a través de una combinación de medios y medidas civiles frente a Rusia, un país que Alemania parecía que ya no percibía como un socio estratégico.

A lo largo de 2015, la política exterior alemana combinó las condenas firmes de las violaciones rusas del derecho internacional con un apoyo constante a la diplomacia y el diálogo. En este sentido, a medida que los combates en el este de Ucrania perdieron intensidad entre la primavera y el verano de 2015, crecía el consenso dentro de la coalición gobernante de Alemania de un mayor diálogo y la reanudación del compromiso con la mejora de los vínculos con Rusia.

En este sentido, Angela Merkel fue la única líder de Europa occidental que viajó a Moscú para conmemorar el 70° aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial<sup>38</sup>. Si bien la canciller declinó la invitación para asistir al desfile militar en la Plaza Roja de Moscú, llegó a la ciudad al día siguiente para colocar una ofrenda floral en la Tumba Rusa del Soldado Desconocido. El hecho de que viajara a Rusia para conmemorar el aniversario y mantuviera conversaciones con Putin destacó su voluntad de defender tanto la reconciliación histórica con Rusia como los contactos diplomáticos directos con el gobierno de Putin (Trenin, 2021). Sin embargo, en la conferencia de prensa conjunta con el presidente ruso el 10 de mayo de 2015, Merkel dijo que la cooperación germano-rusa de los últimos años había sufrido un duro golpe por la “*anexión criminal e ilegal de Crimea*”, lo cual demostró que el clima seguía cargado de tensión (Braun, 2015).

---

<sup>38</sup> El Día de la Victoria se celebra el 8 de mayo, fecha en la que los Aliados de la Segunda Guerra Mundial aceptaron la rendición incondicional de la Alemania nazi.

Simultáneamente, Alemania combinó niveles más deliberadamente bilaterales y multilaterales de compromiso con Rusia, buscando desarrollar una política europea coherente hacia el país eslavo. Durante el conflicto, Alemania ejerció una gran influencia tanto en la política de mediación de crisis como en la política de sanciones dentro de la UE (Daehnhardt y Handl, 2018). En los esfuerzos de mediar entre las partes en conflicto, Alemania fue el actor clave en nombre de la UE, antes y después de concretada la anexión. En efecto, una vez hecha la declaración de independencia por parte de la región de Crimea, Merkel había estado 16 horas negociando con el presidente Putin para lograr un acuerdo de cese al fuego (Suárez y Venegas, 2020). Cabe destacar que Estados Unidos no estuvo representada institucionalmente en los grupos de mediación de crisis y apoyó a Alemania como defensor de los intereses de Occidente en este conflicto (Fix, 2018).

En este contexto, el capital político acumulado durante décadas de cooperación, así como las percepciones de su influencia y confiabilidad tanto en Rusia como en la UE, permitieron que Alemania se convirtiera en el mediador clave y el principal interlocutor de Moscú durante la crisis de Ucrania (Siddi, 2015). En efecto, la iniciativa alemana de conformar el Cuarteto de Normandía y el poder para establecer su agenda fue parte de su destacado rol en la mediación del conflicto. En cuanto al rol de Francia, Merkel había buscado a François Hollande como socio para esta iniciativa, actor que tradicionalmente no suele estar involucrado en los asuntos de Europa del Este, lo cual le otorgó a la canciller mayor legitimidad ante la UE (Siddi, 2019).

Así, este formato diplomático nació de la primera reunión entre Angela Merkel, François Hollande, Vladimir Putin y Petro Poroshenko, que tuvo lugar en el Castillo de Bénouville (Normandía) en Junio de 2014, en vísperas del 70° aniversario del desembarco de Normandía, y continuó con reuniones de seguimiento a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, así como cancilleres, en los meses siguientes. Bajo los auspicios del formato de Normandía, se estableció el Grupo de Contacto Trilateral entre Ucrania, Rusia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), representado por la Representante Especial de la OSCE, Heidi Tagliavini. Finalmente, el Grupo de Contacto Trilateral facilitó la firma del Protocolo de Minsk de septiembre de 2014<sup>39</sup> (Daehnhardt,

---

<sup>39</sup> El Protocolo establecía el alto al fuego en la región del Donbas, la retirada del cargamento armamentístico de primera línea y de las tropas de separatistas. También garantizaba la celebración de elecciones locales anticipadas para decidir el estatus de gobierno en ciertas áreas de las regiones de Donetsk y Lugansk, entre otras disposiciones (Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 2014).

2018). Aun así, los combates a gran escala en el este de Ucrania se reanudaron en enero de 2015 por el accionar de los dos bandos en disputa.

Posteriormente, la elección de Alemania para la presidencia de la OSCE tuvo lugar en diciembre de 2014; poco tiempo después, Merkel asumió un papel protagónico en la negociación del Acuerdo de Minsk 2. Dicha elección puede interpretarse como un acto de confianza en las capacidades del país para mediar en la crisis de Ucrania y como un respaldo a su estrategia, que combinaba la diplomacia con la influencia económica (Siddi, 2015).

Para el segundo acuerdo, el papel del Cuarteto de Normandía fue aún más importante. Merkel, Hollande, Poroshenko y Putin negociaron en una sesión maratónica un “*Paquete de Medidas para la Implementación de los Acuerdos de Minsk*” que había sido consensuado por los representantes del Grupo de Contacto Trilateral el 11 de febrero de 2015. El acuerdo de trece puntos implicó un compromiso más detallado y programado hacia la plena implementación de un alto el fuego y elecciones locales, así como pasos hacia la descentralización (Fix, 2021). Sin embargo, poco después de su conclusión, las fuerzas rusas recuperaron un territorio significativo en la Batalla de Debaltseve y exigieron la rendición de las fuerzas ucranianas, lo que debilitó significativamente el segundo Acuerdo de Minsk, que sigue incumplido hasta el día de hoy. Desde entonces, gran parte de su interacción con Putin se ha dedicado al conflicto en el sureste de Ucrania (Trenin, 2021). Para Tuomas Forsberg (2016), Alemania no solo parecía menos dispuesta a ser el interlocutor de Rusia en Europa, sino que también había dado un paso al frente para mostrar una mayor responsabilidad en la política exterior y de seguridad de la UE.

En resumen, Alemania asumió entre 2014 y 2016 un papel prominente en el establecimiento y seguimiento de las negociaciones de los acuerdos que no fue cuestionado por otros Estados miembros, y no se presentaron reclamos o propuestas alternativas de mediación de crisis<sup>40</sup>. Alemania pudo reunir el apoyo consensuado de los Estados miembros para sus esfuerzos de mediación de crisis realizados junto con Francia como socio menor, y generar confianza y legitimidad para su papel de liderazgo (Fix, 2021).

Cabe destacar que la ausencia de instituciones y mecanismos de la UE en estos intentos de mediar en el conflicto de Ucrania también fue un síntoma de una tendencia problemática en la relación de Alemania con la UE, signada por la creación de coaliciones

---

<sup>40</sup> Este hecho mostró una clara diferencia con los esfuerzos diplomáticos en el contexto de la guerra ruso-georgiana de 2008. Los diplomáticos alemanes abogaban por un enfoque de cooperación, y no confrontación, con Rusia, a diferencia de las posiciones de Polonia y los Estados bálticos que buscaban imponer sanciones.

intergubernamentales ad hoc para la gestión de crisis, dejando en el mejor de los casos un papel de coordinación para la institución europea. En el conflicto cruceño, ni la Comisión Europea ni el Alto Representante estuvieron profundamente involucrados en los esfuerzos de gestión de crisis<sup>41</sup> (Fix y Keil, 2016).

### **II.1.1. Alemania ante la implementación de sanciones**

A pesar de que en una primera oportunidad Alemania se oponía a imponer sanciones a Rusia, con posterioridad cambió de opinión al constatar que el presidente ruso estaba enviando soldados y armas para ayudar a los rebeldes en la región del Donbas. Como resultado, Alemania señaló que, luego de la imposición de las sanciones, solo iba a ser posible atenuar las mismas en la medida que se viera un progreso en la implementación de los Acuerdos de Minsk (Suárez y Venegas, 2020).

En la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE, el lunes 3 de marzo de 2014, Steinmeier procuró convencer a sus pares para que las sanciones sean solo una amenaza, pero aún no se impongan. Alemania se mostró inicialmente reacia a abogar por éstas, tanto Merkel como Steinmeier querían intentar resolver la crisis de Crimea a través de conversaciones diplomáticas. Sin embargo, debido al secuestro de observadores de la OSCE en abril, entre ellos cuatro alemanes, y el agravamiento del conflicto en el este de Ucrania, Alemania finalmente adoptó una postura de apoyo a estas medidas. Junto con Francia, Alemania participó en un papel de establecimiento de la agenda para la introducción de la etapa tres de las sanciones (Rinke, 2014).

El rol de Alemania se veía como esencial para tal cometido a razón de que, dentro la UE, Alemania había sido el principal socio comercial de Rusia, como bien explicamos en secciones anteriores. Sumado a su poder diplomático y económico, se consideraba que poseía mayor capacidad para ejercer presión que cualquier otro país de la Unión Europea. No obstante, la cancillería alemana tuvo en cuenta de que una probable guerra económica podría resultar costosa para el país, ante la posibilidad de contra-sanciones por parte de Rusia. Ello significó una situación difícil para Angela Merkel, ya que se decidió darle prioridad a cuestiones políticas por sobre los intereses económicos del país, algo que no había sucedido

---

<sup>41</sup>Merkel describió esta modalidad diplomática como una “acción coordinada”: “*cada uno de nosotros en el área de la que somos responsables, pero todos trabajando hacia el mismo objetivo. Eso para mí es el nuevo método de la Unión*” (Merkel, 2010).

anteriormente en los conflictos internacionales que involucraban a Rusia. Según Szabo (2014b), es crucial para una potencia exportadora mantener líneas confiables de producción y suministro, y ser vista por sus proveedores y clientes como un socio confiable que no se involucraría en sanciones y otras formas de comportamiento impredecible. La imposición de sanciones a Rusia fue una ruptura importante con esta tradición alemana.

Incluso luego de impuestas las sanciones de la UE, Alemania fue firme en su posición de mantenerlas, y trabajó para reforzar una posición en común con los demás países de la UE. Siendo el principal socio comercial de Rusia en la UE, Alemania es también el Estado miembro que asumió los mayores riesgos económicos y pérdidas en términos de volúmenes totales de comercio. En efecto, el hecho de que Alemania haya aceptado el riesgo de mayores pérdidas hizo que fuera políticamente inconveniente para cualquier otro Estado miembro oponerse a las sanciones por motivos económicos (Dyson, 2016).

Desde que asumió como canciller en 2005, Merkel había trabajado por la unidad de Europa y se preocupó por ello ante los diferentes desafíos que enfrentaba la Unión. En las discusiones en torno a la aplicación de sanciones, Alemania buscó mantener unida a Europa, lo que significaba negociar con otros 27 líderes y comprender las limitaciones de cada uno. Algunos Estados de la UE, como el Reino Unido y Francia, importaban relativamente poco gas de Rusia. Sin embargo, Alemania, Polonia, Hungría, Lituania, entre otros Estados de Europa Central y del Este, han dependido en gran medida del gas ruso (Packer, 2014). Esta dependencia divergente de las importaciones rusas de gas tuvo un impacto importante en la voluntad de los Estados europeos clave de imponer sanciones al sector energético de Rusia. Entre aquellos menos dependientes, el Reino Unido se esforzó por evitar poner en peligro la inversión rusa en los mercados financieros en Londres y sus propios intereses comerciales en el país eslavo, que fue su decimocuarto mercado de exportación más grande en 2013. Por lo tanto, durante las negociaciones, el Reino Unido presionó por sanciones más estrictas en otras áreas, que abarquen las importaciones de gas y petróleo, y exportaciones de armas (Dyson, 2016).

De las principales potencias de Europa occidental, Alemania ha sido la más activa en intentar limitar las sanciones de la UE contra el sector energético de Rusia. En este sentido, Alemania utilizó su poder político y diplomático en la UE para asegurarse de que las sanciones no socavarían las áreas más importantes de su cooperación con Rusia (Siddi, 2020). Alemania hubiera sido el país más afectado de la UE por la existencia de alguna traba en el comercio del gas. Aunque no hubiera sido el único afectado, a diferencia de sus pares europeos, a

Alemania le preocupaba especialmente las posibles sanciones destinadas a prohibirle a Rusia la adquisición de tecnología o capital destinadas al sector gasífero ruso (Gens, 2019).

En este sentido, la credibilidad de Alemania se vio socavada por el anuncio de 2015 de proceder con la construcción de Nord Stream 2, proyecto conocido desde 2012, que conectaría Alemania y Rusia con un gasoducto gemelo a Nord Stream para transportar gas natural. En junio de 2015, se firmó un acuerdo entre Gazprom, E.ON (Uniper), Royal Dutch Shell, Engie, BASF (Wintershall) y OMV<sup>42</sup> para este fin (Schult y Müller, 2017).

Paradójicamente, la confianza que, en particular, los Estados miembros de la UE, como Polonia, habían depositaron en un comienzo en el liderazgo alemán durante el conflicto está estrechamente relacionada con el enfoque normativo<sup>43</sup> de Alemania, que agregó legitimidad a su papel de liderazgo. El liderazgo de Alemania a lo largo del conflicto de Ucrania se asimila al de un actor con un gran potencial de poder e influencia, que apunta a “civilizar” la política internacional a través de la adhesión a un orden basado en reglas, reacio a usar medios militares (Harnisch y Maull 2001). En este contexto, Alemania ejerció su poder económico, a través del apoyo de las sanciones económicas de la UE, para persuadir a Rusia de que aceptara una solución negociada bajo el respeto del derecho internacional, oponiéndose a su vez, a la ayuda militar a Ucrania (Fix, 2018).

Por lo tanto, en el marco de la crisis de Crimea, Alemania usó instrumentos económicos para defender estos principios normativos hacia Rusia, quedando expuesta a pérdidas económicas, pero también continuó persiguiendo sus negocios en el sector gasífero, en contra la resistencia de los Estados miembros del Este de Europa, principales opositores de Nord Stream 2. En este sentido, mientras que la opinión dominante fue que, durante la crisis de Ucrania, la política alemana había triunfado sobre los intereses económicos y había dejado de lado las ganancias económicas a corto plazo para asumir el liderazgo de la UE, con el anuncio de Nord Stream 2 Alemania se estaba alejando de la responsabilidad europea. Merkel había calificado al proyecto de apolítico, afirmando que los socios europeos de Nord Stream 2 son empresas privadas con ánimo de lucro, sin participación o defensa del gobierno. Esta postura no solo ha socavado la posición de la UE frente a Rusia, sino también su coherencia

---

<sup>42</sup> OMV es la empresa industrial cotizada más grande de Austria, especializada en energía y productos químicos. Para saber más: <https://www.omv.com/en/about-us/company>

<sup>43</sup> Alemania contribuyó al consenso de la UE promoviendo un paradigma de conflicto que estaba fuertemente basado en argumentos normativos y legalistas, es decir, la violación del derecho común normas y valores europeos (Fix, 2016).

política con respecto a Ucrania. En efecto, la posible pérdida de ingresos por tránsito debilitaba gravemente la posición de Ucrania frente a Rusia (Wigell y Vihma, 2016).

Según Siddi (2015), la continuación de Nord Stream 2, a pesar del conflicto ucraniano, demostró que las élites alemanas solo han aprendido parcialmente sus lecciones, y que todavía creían en la interdependencia económica positiva y el mantra de la Ostpolitik, que la paz y la estabilidad en Europa sólo son posibles con Rusia, pero no contra ella. Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania sostuvieron la idea de que la Asociación para la Modernización con Rusia no fracasó, ya que el proyecto energético siguió en marcha durante la crisis de Ucrania. En este sentido, una asociación más amplia con Rusia, así como la cooperación con la Unión Económica Euroasiática<sup>44</sup>, se presentó como el objetivo a largo plazo de las relaciones UE-Rusia, incluso si estaba condicionado a la implementación del segundo Acuerdo de Minsk (Wagstyl, 2015). La propuesta de Steinmeier a la UE, realizada en noviembre de 2015, de ofrecer concesiones energéticas y de inversión a Rusia para evitar un enfrentamiento por un acuerdo comercial entre la UE y Ucrania es paradigmática de este enfoque<sup>45</sup>.

Aun así, el desarrollo de estos acontecimientos pusieron en tela de juicio la idealización alemana con respecto a la interdependencia con Rusia. Con la anexión rusa de Crimea y la guerra en el este de Ucrania, seguida de las sanciones occidentales y las contra sanciones rusas, los responsables de la toma de decisiones en el gobierno alemán tuvieron que aprender que la interdependencia energética no solo crea situaciones en las que todos ganan, sino también significa vulnerabilidad. A saber, la estrecha relación comercial y energética no ha impedido que las élites rusas intervengan militarmente en Ucrania. Por lo tanto, el enfoque de Alemania de interdependencia positiva con Rusia fue opacado por el reconocimiento de la vulnerabilidad en términos de comercio, suministro de energía y seguridad. Posterior a la anexión de Crimea, el accionar alemán se presentó en un doble sentido: cooperación con Rusia cuando sea posible y contención cuando sea necesario. A pesar de que la canciller Merkel jugó un papel crucial para detener la guerra de alta intensidad en el este de Ucrania y

---

<sup>44</sup> La Unión Económica Euroasiática es una unión económica que se estableció el 1 de enero de 2015. Actualmente la integran Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia.

<sup>45</sup> Steinmeier, quien anunció que su iniciativa fue respaldada por Merkel, presentó una declaración conjunta propuesta como una forma de “*crear espacio y avanzar hacia Rusia*”. Steinmeier dejó escrito que, con el contenido de esta declaración, “*podríamos responder a los deseos de Rusia y comenzar un intercambio de puntos de vista más cercano sobre temas de energía y protección de inversiones, incluso si el acuerdo comercial UE-Ucrania- no los toca directamente*” (Wagstyl, 2015; p.1).

mantuvo contacto con Putin, la pérdida de confianza entre las élites alemanas y rusas fue definitiva.

Según Dyson (2016), las fuerzas materiales desatadas por el enfoque de *Wandel durch Verflechtung* (cambio a través de la interdependencia), particularmente, la dependencia del gas ruso, han impuesto restricciones significativas a la capacidad de Alemania para aplicar sanciones contra el sector energético de Rusia y proporcionan un poderoso incentivo para una postura moderada hacia la severidad de las sanciones. Como conclusión, la agresión rusa se enfrentó con una fuerte retórica, pero con falta de voluntad para defender las sanciones al sector energético de Rusia, lo que hubiera forzado un cambio en su accionar exterior.

### **II.1.2. Evolución del vínculo en el campo político-diplomático**

Después de 2016, la situación en el Este de Ucrania se deterioró constantemente, con continuos combates en el Donbas. Al mismo tiempo, los esfuerzos de resolución del conflicto permanecieron estancados y el formato de Normandía no se reunió a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno después de 2016. Paralelamente, a pesar del enfriamiento de las relaciones, los contactos bilaterales no cesaron. Putin y Merkel se reunieron varias veces como parte de eventos internacionales, y la Canciller visitó Rusia en 2015, 2017 y 2018. Además, existieron intentos de normalización de las relaciones. A fines de noviembre de 2015, Steinmeier propuso que se permitiera a Rusia regresar al G-8 si continuaba cooperando con Occidente sobre Siria y en la implementación del Acuerdo de Minsk 2 (Siddi, 2016).

No obstante, hubo momentos donde se presentaron diferencias entre la canciller (del CDU) y los sucesivos Ministros de Relaciones Exteriores (del SPD). Mientras Merkel abogaba por la extensión de las sanciones europeas hasta no haber avances en la resolución de la situación en Ucrania, los Ministros de Relaciones Exteriores, Steinmeier (2013-2017), y posteriormente Sigmar Gabriel (2017-2018), abogaron por la normalización de las relaciones con la Federación de Rusia y el levantamiento gradual de las medidas restrictivas más significativas (Basse, 2020).

Mientras tanto, los asuntos de Medio Oriente volvieron a tener mayor visibilidad en las conversaciones y reuniones entre ambos mandatarios. Las partes participaron en el proceso de destrucción de armas químicas en Siria, finalizado en 2016 (Crisis Group, 2022), y en el marco de las negociaciones de Irán con los seis mediadores sobre la cuestión de la limitación del programa nuclear iraní, cuyo acuerdo final se alcanzó en 2015. Además, la Federación de

Rusia y la República Federal de Alemania interactuaron en áreas como la lucha contra la financiación del terrorismo, el blanqueo de capitales, la corrupción y la evasión fiscal, incluso en el marco del G-20. En este sentido, más allá de las diferentes posturas en estos conflictos, Alemania requería del entendimiento y la cooperación con Putin, que ha tenido un papel vital en los problemas en Siria, Libia e Irán (Meister, 2020).

Por otro lado, la actitud pública crítica de Alemania hacia Rusia no se limitó a cuestiones relacionadas con la política exterior del país. En primer lugar, se ha culpado a Rusia de haber tenido participación en el intento de *hackeo* del sistema informático del Parlamento Federal Alemán (Bundestag) en 2015, ya que el gobierno alemán tuvo pruebas contundentes de que el ciberataque provino de un agente secreto que trabajaba para el Departamento Central de Inteligencia, que es el servicio de inteligencia militar de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa -conocido por sus siglas GRU- (Müller, 2020). Segundo, en 2019 se le atribuyó al gobierno de Putin el asesinato de un ex comandante rebelde checheno que estaba residiendo en Tiergarten, Berlín (Trenin, 2021).

Tercero, se ha acusado a Rusia de generar una campaña de desinformación en Alemania, sumado al apoyo a partidos y movimientos populistas, lo cual marca una etapa más en la degradación de la relación<sup>46</sup>. A saber, funcionarios de seguridad alemanes y otros europeos acusan a los medios rusos -RT y Sputnik- de lanzar lo que llaman una “guerra de información” contra Alemania. Un hecho fue la presunta tergiversación de la verdad en los informes de estos medios de comunicación sobre la crisis migratoria en Alemania. Se ha acusado a Rusia de alimentar la angustia popular, debilitar la confianza de los votantes en la canciller alemana, y alimentar las divisiones en la Unión Europea para que retire las sanciones contra Moscú (Carrel, 2016).

En cuarto lugar, Merkel se unió al grupo de países occidentales que acusaron al gobierno ruso de estar detrás del envenenamiento del ex-empleado de GRU Sergei Skripal<sup>47</sup> en Salisbury,

---

<sup>46</sup> Paralelamente, los miembros del partido de oposición más grande en el Bundestag, Die Linke (La Izquierda) y Alternative für Deutschland (Alternativa Para Alemania) de ideología nacional-conservadora y euroescéptica, han desarrollado vínculos con el gobierno de Putin. A saber, el líder adjunto del partido parlamentario de Die Linke, Wolfgang Gehrke, viajó junto con un colega del partido a la región separatista de Donetsk para proporcionar “ayuda de socorro” y reunirse con los líderes de la llamada República Popular. También han generado preocupación los llamados Putin-Verstehen (el que entiende a Putin), neologismo que refiere a aquellos alemanes que empatizan con Putin, y no solo hace referencia a parlamentarios y analistas internacionales, sino también a los ciudadanos de pie (Hucal, 2022).

<sup>47</sup> El ex agente ruso Skripal y su hija fueron encontrados inconscientes en un banco en Salisbury, y fueron hospitalizados con síntomas de intoxicación muy peligrosos. Según el gobierno británico, un gas nervioso del grupo “Novichok” fue utilizado en el ataque. Gas que científicos soviéticos habían desarrollado durante la Guerra Fría entre 1970 y 1980 (Fuchs, 2018).

Inglaterra, en marzo de 2018. En la cumbre de la UE del 22 al 23 de marzo, celebrada en el contexto del agravamiento de las relaciones ruso-británicas por este acontecimiento, Merkel apoyó a la primera ministra británica Theresa May, quien culpó a Rusia por el incidente. El 26 de marzo, Alemania expulsó a cuatro diplomáticos rusos en solidaridad con Reino Unido, acción que fue tomada por la mayoría de los países de la UE (Wood y Henke, 2018).

En este contexto, la relación con Rusia mostró nuevos altibajos con la llegada de Heiko Maas, del SPD, como Ministro de Relaciones Exteriores (2018 - 2021), y adoptó una postura más dura con respecto a este país. En su discurso inaugural como Ministro de Relaciones Exteriores en marzo de 2018, Maas criticó al liderazgo ruso y dijo que “*definió su política en distinción, si no antagonismo, con Occidente*” (Meister, 2019). Además, a diferencia de sus predecesores, creía que las medidas restrictivas contra la Federación de Rusia podían levantarse sólo después de que el país cumpliera plenamente sus obligaciones en virtud de los acuerdos de Minsk (Basse, 2020).

En noviembre de 2018, Maas habló de una nueva Ostpolitik europea (Mass, 2018), presentándola como una política hacia los demás países ex-soviéticos, con Rusia en el centro de este nuevo enfoque. El punto clave de esta nueva Ostpolitik europea no era una nueva política hacia Rusia y Europa del Este, sino la participación más sistemática de los miembros de la Unión de Europa Central, del Este y los Estados bálticos, en una nueva política hacia el Este. No sólo debía incluir la cooperación con Rusia en interés de todos los países europeos, sino también formular ofertas a los miembros de la Asociación Oriental. Sin embargo, la debilidad de este nuevo concepto dejó sus objetivos básicos poco claros para sus principales destinatarios, los países de Europa Central y del Este, ya que no hubo cambios en el enfoque de la política exterior alemana, excepto por más consultas con estos países (Meister, 2019). Incluso, la continuidad del proyecto Nord Stream 2 parecía demostrar lo contrario, que Alemania se encontraba lejos de una política cooperativa con los miembros centrales y del Este de Europa.

Por último, cabe destacar que, tras el empeoramiento de las relaciones germano-rusas en el contexto del conflicto de Ucrania, en 2019 la canciller Merkel intentó una política más pragmática hacia Moscú. Este enfoque subyace en la reacción de Berlín a las victorias militares de Assad en Siria, la escalada de la situación en Libia, el socavamiento sistemático del presidente Trump del acuerdo nuclear con Irán, y la imposición de sanciones a Rusia por parte de Washington con el objetivo de entorpecer la realización del proyecto Nord Stream 2. Esto significó que ciertos temas difíciles aún latentes -como las acusaciones de

desinformación y de ciberataque al parlamento federal alemán, y conflictos continuos en la región de Donbas- atrajeran comparativamente menos atención. Por lo tanto, las conversaciones con el presidente ruso tendieron a centrarse en Nord Stream 2, Irán, Siria y Libia (Meister, 2020).

Es importante remarcar que el estilo político del ex presidente norteamericano Donald Trump (2017 - 2021) caracterizado por acciones unilaterales e impredecibles, las sanciones estadounidenses contra Nord Stream 2, y la controvertida decisión de Estados Unidos de matar al general iraní Kassem Soleimani, acercaron más a Merkel y Putin, especialmente la decisión de Trump con respecto a la salida de Estados Unidos del acuerdo nuclear iraní. En mayo de 2018, en una reunión en Sochi, Putin y Merkel destacaron la importancia de preservar el acuerdo nuclear iraní después de la retirada de Estados Unidos, lo cual implicó un compromiso serio por ambas partes ante la dificultad que esta nueva situación presentaba para la perduración del acuerdo (Chase, 2018).

### **II.1.3. Pérdidas económicas en el comercio ruso-alemán**

Para el año 2014, aunque Rusia solo era el undécimo socio comercial de Alemania, al menos 300 mil puestos de trabajo dependían de las exportaciones rusas en una nación donde la exportación de productos de alta calidad ha sido el objetivo nacional más importante frente a la globalización. El comercio ruso-alemán mostraba un valor de más de 75.000 millones de euros al año, con una inversión alemana de alrededor de 19.500 millones de euros y más de 6 mil empresas alemanas que tenían filiales en Rusia<sup>48</sup>. En el campo energético, Alemania recibía más de un tercio de su gas y petróleo de Rusia, una cuota que iba a aumentar a corto y medio plazo a raíz de la decisión de Merkel de alejarse de la energía nuclear y adoptar fuentes de energía renovables (Szabo, 2014a).

Pero esta relación económica no solo se vio afectada por las sanciones impuestas tras la anexión de Crimea, sino también por las contra-sanciones que Rusia aplicó meses después. El gobierno ruso respondió oficialmente a las sanciones occidentales, el 7 de agosto de 2014, con contra-sanciones sobre algunos alimentos importados de la UE, Estados Unidos, Australia, Canadá y Noruega. En este contexto, el presidente Putin firmó un decreto cuyo objeto fue prohibir o limitar la entrada a territorio de la Federación Rusa de determinados

---

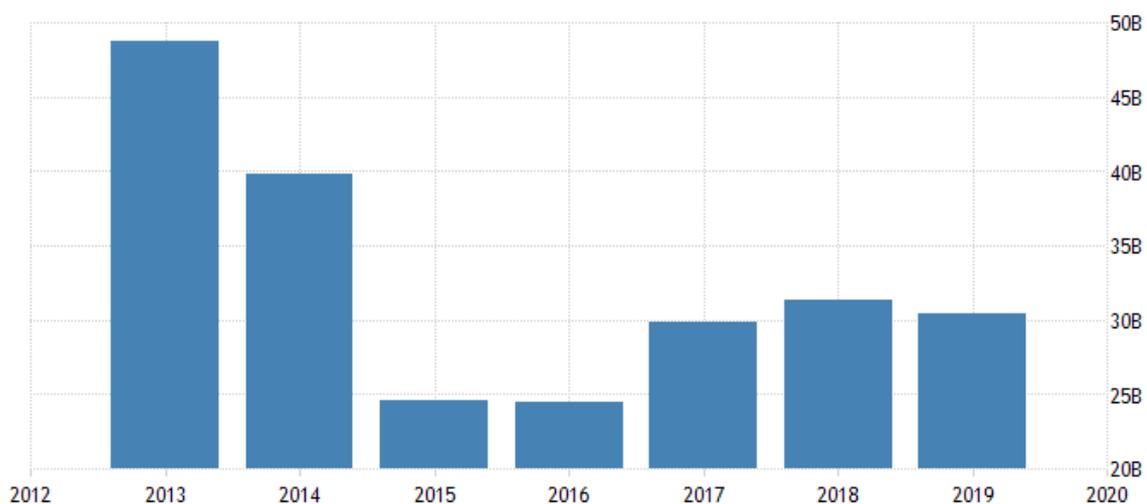
<sup>48</sup> Esta era una exposición a Rusia cinco veces mayor que la de las empresas estadounidenses, que, para 2014, invertían alrededor de 14 mil millones de dólares en Rusia anualmente y exportaban bienes por valor de 11 mil millones de dólares (Szabo, 2014b).

productos agropecuarios, crudos y alimentos, como carne en todas sus formas, pescado, productos lácteos, frutas y verduras. La prohibición estuvo inicialmente en vigor durante un año, plazo que podía ser modificado dependiendo de la evolución de los acontecimientos (Fernández, 2014).

En 2015 el comercio entre Alemania y Rusia disminuyó un 35% en comparación con el año anterior como resultado de las sanciones de la UE, las contra-sanciones rusas y la crisis económica en Rusia. En el año 2016, Alemania registró una pérdida del 27% del comercio mundial con Rusia, convirtiéndose en la principal perdedora como consecuencia de las sanciones impuestas por la UE (ver Gráfico n° 2). También se estimó que Alemania absorbió el 40% del comercio mundial perdido en 2017 debido al régimen de sanciones, lo cual demostró la gravedad de las pérdidas económicas (Siddi, 2016).

Siendo el mayor socio comercial de Rusia dentro de la UE, como venimos notando, Alemania es el país que más pérdidas económicas asumió por la represalia económica contra Rusia. En concreto, Alemania vendió 36.000 millones de euros en bienes a Rusia en 2013, casi un tercio del total de las exportaciones de la UE. En los primeros cuatro meses del año 2014, sus exportaciones a Rusia cayeron un 14%. Posteriormente, en enero y febrero de 2015 las exportaciones alemanas a Rusia cayeron un 34 %, y las exportaciones rusas a Alemania disminuyeron un 36% (Ferrero y Turrión, 2020).

**Gráfico n° 2. Exportaciones alemanas a Rusia, en billones de dólares estadounidenses**



Fuente: Trading Economics (2022).

Tal es el caso del sector farmacéutico alemán, que estimó una pérdida de 2.100 millones de euros en 2016, por ejemplo, y otros sectores de la economía, como los fabricantes de automóviles, industria de construcción de maquinaria - cuyo volumen de exportación a Rusia disminuyó un 27 % en 2015- también se vieron significativamente afectados (Spomer, 2020).

Es necesario mencionar el posicionamiento de los grupos empresariales alemanes en la política de sanciones debido a su poder de presión. La OA se ha mostrado activamente en contra de las sanciones en el contexto de la crisis de Ucrania y, de manera más general, a favor del apaciguamiento del Kremlin. Asimismo, la OA se distinguió de la Asociación de la Industria Alemana (BDI), cuyo presidente, Ulrich Grillo, apoyó a Angela Merkel al argumentar que las sanciones son necesarias (Godlewski, 2017). El BDI no presentó objeciones a las sanciones ya que no afectaban el acceso al gas barato proveniente de Rusia<sup>49</sup>.

A pesar de las sanciones y la falta de compromiso por parte de Rusia, la OA organizó un viaje a Moscú en abril de 2016 para brindar a los representantes de las principales empresas alemanas la oportunidad de reunirse con Putin y escuchar argumentos para mejorar las relaciones a través de un espacio económico común y el levantamiento de las sanciones. Después de los primeros años de la crisis ucraniana la OA continuó tratando de influir en los tomadores de decisiones alemanes para cambiar su posición sobre Rusia. En efecto, ha intentado aprovechar las crecientes diferencias entre el SPD y CDU sobre la política con respecto a Rusia (Godlewski, 2017).

Como se mencionó anteriormente, la imposición de sanciones por parte de Alemania, y contrasanciones por parte de su par ruso, dieron cuenta de los costos que podía traer la interdependencia. Tomando algunas ideas de Meister (2019), lo que prevaleció en el pensamiento del gobierno ruso fue una comprensión más pesimista de la interdependencia percibida como vulnerabilidad, ganar-perder como el patrón clave en las relaciones internacionales, y como la amenaza de perder el control sobre su situación interna como resultado de la liberalización y democratización de la sociedad rusa. Como uno de los ganadores económicos de la globalización, Alemania tiene interés en el multilateralismo y la regulación de las relaciones políticas y comerciales internacionales. Para las élites rusas, la cooperación ad hoc -como la construcción de gasoductos- serviría a intereses comunes debido a las ganancias concretas. Pero aún se basarían en cálculos de costo-beneficio según los

---

<sup>49</sup> Norbert Röttgen (CDU), ex-Ministro de Medio Ambiente de Merkel, opinó públicamente que el gobierno alemán se inclinó ante las fuerzas de la industria que presionaban por gas barato con demasiada facilidad, mientras que ignoraba por completo los riesgos geopolíticos (Wintour, 2022).

intereses nacionales o el mantenimiento del poder, sin interés en regular las relaciones ni en hacer que se basen en la ley (Meister, 2019).

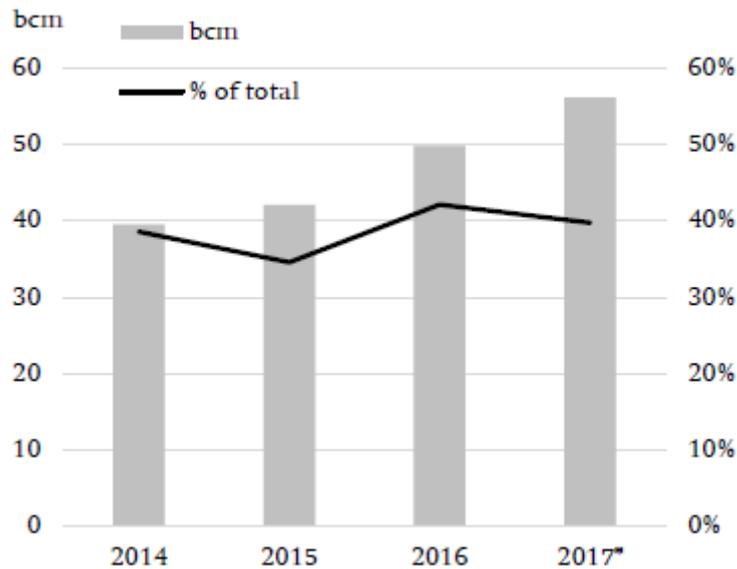
## **II.2. Efectos de las sanciones en la relación gasífera con Rusia**

A pesar de la disminución del comercio bilateral y de la cooperación económica, el comercio de gas entre Rusia y Alemania siguió su ritmo ascendente (ver Gráfico n° 3). En cuanto a la proporción de gas natural que Alemania importa de Rusia, este último ha seguido siendo el mayor país proveedor de energía de Alemania. Aquí la disminución no ha sido tan significativa como en el comercio general. El comercio de gas natural y las empresas relacionadas con este negocio no han sido sancionadas directamente por la Unión Europea. Como resultado, los costos de la relación de interdependencia se han visto reflejados en otras áreas del comercio entre Rusia y Alemania, mientras que el sector gasífero mantuvo sus beneficios. No obstante, los suministros de Gazprom a los países de la UE se redujeron durante el período de invierno entre octubre de 2014 y marzo de 2015 sin explicación. Si bien existen razones comerciales para entender este accionar, como el mantenimiento del nivel de precios, a Rusia se la acusó de enviar una señal de advertencia a la UE para no extender el régimen de sanciones y tampoco para vender a Ucrania parte del gas que estaban recibiendo de Rusia, debido a la disputa por la deuda que mantenía Kiev por compras de gas ruso<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Desde febrero de 2014, Rusia y Ucrania, más allá de la disputa territorial, se encontraban en una discusión por la existencia de una deuda por compras de gas que Rusia le atribuía a Ucrania. Deuda contraída al negarse a pagar la nueva tarifa que Moscú le impuso tras la caída del gobierno de Víktor Yanukóvich en febrero de 2014. Como resultado, Rusia cortó el suministro de gas a Ucrania por cinco meses desde junio de 2014, tras el vencimiento del plazo para pagar la deuda. Hasta septiembre de 2015 estuvo latente la amenaza de un siguiente corte de suministro, hasta que se llegó a un acuerdo con mediación de la Comisión Europea. Como Gazprom presentó quejas por las entregas de gas que otros países le hacían a Ucrania, la disminución del suministro podría haber sido un intento de complicar el comercio de gas natural entre el Oeste y el Este en Ucrania. Sin embargo, debido a los mercados bien abastecidos, estos recortes en las entregas casi no tuvieron efecto (Fariza, 2014).

**Gráfico n° 3. Comercio de gas entre Alemania y Rusia (2014 - 2017)**



\* Estimado.

Fuente: Oficina Federal de Economía y Control de Exportaciones del Gobierno de la República Federal de Alemania

Independientemente del hecho de que la crisis en Ucrania no dio lugar a una crisis de suministro de gas, la fiabilidad de Rusia como proveedor de gas fue nuevamente cuestionada por la UE, especialmente por el gobierno alemán, planteando preocupaciones sobre si el interés geopolítico del Kremlin afectaría al comercio de la energía (Bros, Mitrova y Westphal, 2017).

Por otro lado, si bien el sector del gas no fue objeto de sanciones de la UE, se vio afectado indirectamente por las sanciones individuales -por ejemplo, congelación de activos, prohibiciones de viaje, etc.-, y financieras (Daehnhardt, 2018). En lo que respecta al impacto de las sanciones financieras, los precios del gas se redujeron de manera notable durante los años 2015 y 2016. Ante un hecho similar, bajo un escenario normal, Gazprom hubiese levantado fondos en mercados internacionales de capital anticipando una recuperación en los precios. Sin embargo, la imposición de sanciones impidió aquel proceso, acentuando los efectos de la baja de los precios sobre el sistema económico ruso. Las sanciones lograron perjudicar una estrategia de prevención que hubiese sido muy efectiva para Rusia, mermando además, de manera indirecta, los ingresos de Moscú en materia de inversión de capital. Asimismo, Gazprom y todas las empresas rusas se vieron afectadas por el impacto de las sanciones ya que bancos internacionales y clientes potenciales se mostraron reacios a tratar

con empresas afectadas por sanciones occidentales, o que potencialmente podrían serlo (Henderson y Mitrova, 2015).

Una de las razones por las cuales Rusia temía que alguno de sus proyectos fracasase, tiene que ver con la financiación de éstos, debido a que las sanciones que se impusieron para impedir el aporte de la banca pudieron haber mermado la capacidad de concreción de los gasoductos planeados (Cisterna, 2018). En este marco, se vieron afectados los presupuestos económicos de algunos proyectos gasíferos, como el Far East LNG y el Vladivostok LNG, debido a que solo contaron con financiamiento para continuar con sus obras a partir de 2019 (Henderson y Mitrova 2015).

A diferencia del sector gasífero, no hubo reparos en aplicar sanciones que afecten al sector petrolero. Al igual que Estados Unidos, la UE impuso sanciones a las empresas petroleras rusas como Rosneft, Gazprom Neft, y Transneft. Por el contrario, Estados Unidos aplicó sanciones a las empresas gasíferas de Novatek, Gazprom, y Surgutneftegas, no participando la UE de las mismas (Oxenstierna y Olsson, 2015).

### **II.2.1. El proyecto Nord Stream 2**

El 4 de septiembre de 2015, en el Foro Económico de Vladivostok, Gazprom y varias empresas europeas firmaron un acuerdo para embarcarse en el proyecto Nord Stream 2. Las empresas Royal Dutch Shell, Engie, OMV, E.ON (Uniper) y BASF (Wintershall) adquirieron cada una el 10 % de las acciones del proyecto. Estas cinco empresas energéticas europeas proporcionaron financiación a largo plazo por el 50 % del coste total del proyecto. Por lo tanto, Gazprom posee una participación mayoritaria del 50 % de las acciones de Nord Stream 2 AG (Adomeit, 2016).

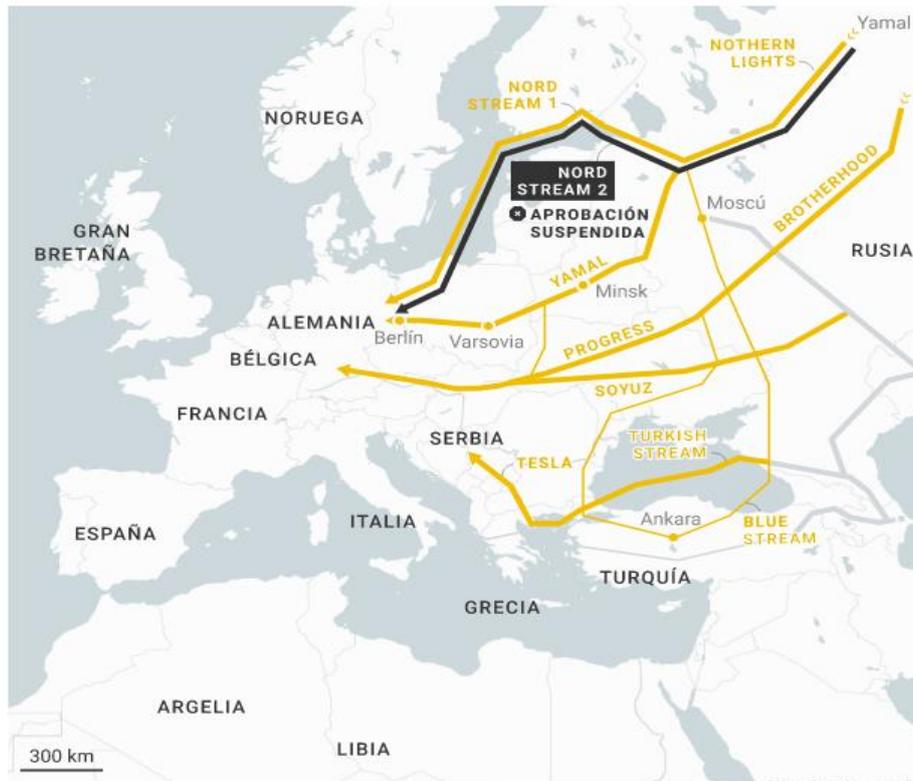
En el acuerdo firmado se acordó la construcción de dos gasoductos con una capacidad de carga de 27,5 bcm por año cada uno y con una capacidad de transporte combinada de 55 bcm de gas natural. El complejo de compresores de Vyborg se conectará al gasoducto Gryazovets-Vyborg, que, a su vez, es un ramal del gasoducto Northern Lights que suministra gas a la región noroeste de Rusia (Adomeit, 2016). Nord Stream 2 tiene la misma extensión que su predecesor Nord Stream 1, por lo que ambos gasoductos juntos podrían transportar el total de 110 billones de metros cúbicos de gas natural (Quintero, 2021). En materia de eficiencia, el primer gasoducto Nord Stream no lograba cubrir completamente las necesidades de

abastecimiento de la región, por lo que había dejado dependiente la inauguración de una extensión complementaria para aumentar su capacidad (Cisterna, 2018) (Ver mapa n° 2).

Por su parte, sus defensores, entre los que se encuentran los gobernantes ruso y alemán, las empresas involucradas y algunos políticos alemanes, presentaron este proyecto remarcando varios puntos que ellos consideran favorables. Nord Stream 2 abrió la perspectiva de que Alemania se convirtiera en el principal centro para el tránsito y almacenamiento de gas ruso y su posterior distribución en Europa Occidental. Esto significaba mayores ingresos por ventas para las compañías energéticas alemanas, así como una potencial ganancia de tarifas de tránsito e impuestos acumulados para los presupuestos federales y estatales alemanes. El gobierno alemán y las empresas europeas que forman parte del proyecto Nord Stream 2 también argumentaban que la empresa era sólida porque la demanda europea de gas natural aumentaría de 445 bcm en 2014 a 500 bcm en 2020 y llegaría a 505 bcm en 2025 (Adomeit, 2016).

Esta evaluación tenía que ver con la perspectiva de que la producción de gas de Noruega y de los países de la UE disminuirá, el gas africano se mantendría en los niveles actuales, y los productores potenciales del Caspio -Kazajistán y Turkmenistán- tendrían limitaciones con la falta de infraestructura en Europa Central y del Este. Por tanto, Rusia seguirá posicionándose como la principal proveedora de gas de Europa (Adomeit, 2016). En este sentido, Alemania ha dependido en gran medida del gas ruso, teniendo en cuenta además su política de terminar con la energía nuclear y reducir el uso del carbón, y que el país en el año 2015 obtenía del extranjero el 94% del gas natural que consumía. Dicho porcentaje de consumo se mantuvo con poca variación incluso hasta la actualidad, siendo abastecido en gran parte por las importaciones récord de Gazprom (Wettengel, 2021).

## Mapa n°2. Nord Stream 2



Fuente: Bruegel (2022)

Desde la perspectiva alemana, Nord Stream proporcionaba una conexión directa con suministros de gas rusos históricamente estables y confiables, sin pasar por los países de tránsito que buscaban beneficiarse de las rentas. A pesar de las preocupaciones geopolíticas, se pensaba que el segundo gasoducto Nord Stream serviría a los intereses comerciales de Alemania, ya que garantizaría suministros sustanciales a precios asequibles y preferenciales en el contexto de los estrechos vínculos entre la rusa Gazprom y las empresas energéticas alemanas, en particular E.ON y BASF (Wintershall) (Vivoda, 2017).

Los partidarios del proyecto argumentaron que el gasoducto aumentaría la seguridad del suministro al conectar directamente a Europa occidental con las reservas de gas más grandes del mundo y apoyaría los objetivos de sostenibilidad al reemplazar al carbón, como un complemento menos intensivo en dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) para las energías renovables. En este sentido, Alemania planeó eliminar gradualmente el uso del carbón para cumplir con sus objetivos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, lo que ejercerá una mayor presión sobre su red eléctrica. Nord Stream 2 podría proporcionar la energía que actualmente suministran las centrales nucleares alemanas, de las cuales tres de ellas se desconectaron a finales del año

2021, y las tres centrales restantes lo serán a finales de 2022 (Wettengel, 2021). En este sentido, después del anuncio de la *Energiewende*, la seguridad energética se volvió más relevante como un factor en la política exterior de Alemania. Como consecuencia, se han destacado las divergencias entre los intereses alemanes en Nord Stream 2 y el objetivo europeo de diversificar las fuentes de energía.

En cuanto a los beneficios que ganaría Rusia, en el contexto de una mayor liberalización tanto del mercado de la UE como del comercio de gas ruso, Nord Stream 2 aumentaría las posibilidades de Gazprom de suministrar gas a los mercados de gas de NetConnect Alemania (NCG) y Gaspool (GPL) en Alemania, y Title Transfer Facility (TTF) en los Países Bajos, a precios competitivos. Esto permitiría a Gazprom aumentar su participación en Europa Central y su capacidad para influir en los precios. La opción de suministrar hasta 110 bcm de gas al mercado alemán, manteniendo la opción de abastecer este mercado a través de otras rutas - Yamal-Europa o Ucrania, Eslovaquia y República Checa- fortalecería también la posición y el apalancamiento de Gazprom en el mercado del noroeste de Europa (Loskot-Strachota, 2015).

Desde una perspectiva rusa, con la construcción de Nord Stream 2 se trataba de asegurar su mercado de gas más importante, la UE, con otro gasoducto. No obstante, junto con el proyecto Turk Stream<sup>51</sup>, Nord Stream 2 pareciera estar destinado a hacer que el sistema de tuberías de tránsito de Ucrania sea superfluo (Loskot-Strachota, 2015). En este sentido, uno de los factores que hace que el proyecto sobre Nord Stream 2 sea tan polémico es que el interés de la seguridad rusa en eliminar la influencia ucraniana sobre el tránsito de gas con el interés comercial alemán en convertirse en un centro europeo para las importaciones de gas ruso.

El gasoducto estaba originalmente programado para completarse a fines de 2019. Aun así, para diciembre de 2019 se habían tendido 2300 km de tuberías -de aproximadamente 2.460 km- hasta que la empresa suiza de tendido de tuberías Allseas suspendió la actividad luego de

---

<sup>51</sup> Fue anunciado por el presidente Vladimir Putin en diciembre de 2014. El gasoducto se extiende desde la ciudad rusa de Anapa hasta la localidad turca de Kıyıköy cruzando unos 930 kilómetros el Mar Negro. El Turk Stream alcanza una longitud de un total de 1100 kilómetros y está compuesto por dos ramales paralelos. El primer ramal estuvo pensado para cubrir la necesidad energética de Turquía, y el segundo ramal, de Europa. El mismo comenzó a entrar en funcionamiento en diciembre de 2019 (Yüksel, 2020).

la introducción de la legislación de sanciones de Estados Unidos<sup>52</sup> (World Energy Trade, 2019).

## **II.2.2. Debates en torno a Nord Stream 2**

Los propios intereses de Alemania en la cooperación energética con Rusia han tensado las relaciones con algunos Estados miembros de Europa Central y Oriental y, por lo tanto, han desafiado su consentimiento al liderazgo hegemónico alemán en las relaciones europeas con Rusia. Mientras que empresarios y líderes alemanes han argumentado que el gasoducto contribuye a la seguridad energética europea, sus homólogos de Europa Central y del Este temen que pueda socavar sus propios intereses y suministros energéticos.

Incluso en la actualidad (2022), el proyecto plantea toda una serie de cuestiones políticas, económicas y legales internacionales y nacionales, incluso más controvertidas y difíciles de resolver que las de Nord Stream 1. En este sentido, Estados Unidos, grupos ambientalistas, muchos políticos alemanes y varios países de Europa del Este se opusieron al proyecto. Desde su comienzo, los opositores habían argumentado que el gasoducto dañaría los frágiles ecosistemas marinos, pondría en peligro los esfuerzos de la UE hacia una economía baja en carbono, aumentaría la dependencia europea de Rusia para obtener energía a un nivel peligroso, y empoderaría a Rusia en un momento en que enfrenta críticas por actividades desestabilizadoras en Ucrania y Medio Oriente.

Asimismo, el proyecto dejaría a algunos países más vulnerables a los cortes de suministro o la manipulación de precios por parte de Rusia, y aumentaría la vulnerabilidad de Ucrania a la agresión rusa (Wettengel, 2021). En efecto, actualmente la guerra de ruso-ucraniana, iniciada en marzo de 2022, volvió a dar luz a aquellos críticos que abogaban por una política de seguridad energética y de resguardo de Ucrania como país de tránsito, ya que la guerra no solo provocó un corte del suministro de gas sino un elevado aumento del precio.

---

<sup>52</sup> El 17 de diciembre de 2019 el Senado de Estados Unidos aprobó un proyecto de Ley de Política de Defensa que incluye sanciones a las empresas que construyen Nord Stream 2. Las sanciones comprenden la congelación de los bienes y la revocación de las visas estadounidenses para los empresarios ligados al proyecto (World Energy Trade, 2019). Si bien el actual presidente de Estados Unidos, Joe Biden, dio por finalizadas estas sanciones, la invasión rusa en Ucrania en 2022 generó la imposición de nuevas sanciones por parte de varios países occidentales y hoy en día está en duda la viabilidad del proyecto.

A nivel de la UE, Nord Stream 2 abrió la discusión en el Consejo Europeo, en diciembre de 2015, con Polonia y Eslovaquia liderando un grupo de nueve países de Europa del Este y Central protestando contra ella. El plan para construir Nord Stream 2 planteó varios problemas políticos dentro de la UE. En primer lugar, para sus opositores, el proyecto socava los objetivos declarados de la Unión de la Energía<sup>53</sup>, lanzada en abril de 2014 por el ex Primer Ministro polaco Donald Tusk en su rol de Presidente del Consejo Europeo. Estos son, la diversificación de las fuentes de gas natural, el aumento de la competencia, y la seguridad energética exterior de la UE (Schult y Müller, 2017).

Es más, se anunciaba con frecuencia la preocupación de que los suministros de gas natural a Alemania podrían ser parte de una política de “divide y vencerás” hacia los Estados miembros de la UE, temor que se había presentado con el primer proyecto de Nord Stream. A saber, la predilección de Alemania de realizar proyectos con Gazprom rebasa acuerdos comunes como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en lo referente a la operación del mercado común y a los compromisos comunes de solidaridad en el sector energético (Quintero, 2021).

En segundo lugar, este proyecto de infraestructura ha creado una importante incoherencia política frente a la crisis de Ucrania. Si bien Alemania se ha mostrado comprometida en respaldar a Ucrania política y económicamente, la inauguración de Nord Stream 2, por el contrario, erosionaría la posición de Ucrania como Estado de tránsito, comprometiendo su única influencia política real en Moscú, y provocando pérdidas económicas de millones en ingresos anuales, lo que debilitaría gravemente su posición frente a Rusia. Por ende, la relación de cierta dependencia mutua con Rusia se anularía, pasando solo Ucrania a depender del hidrocarburo ruso. Si Nord Stream 2 entra en funcionamiento, Alemania terminaría efectivamente debilitando a Ucrania (Martikainen y Vihma, 2016).

La postura del gobierno alemán fue constante durante toda la controversia, aferrándose a la posición de que Nord Stream 2 es un proyecto comercial que involucra a inversores privados, y que el gobierno, por lo tanto, debe abstenerse de interferir (Adomeit, 2016). Contrario a esta postura, Sigmar Gabriel, en una visita a Rusia, en octubre de 2015, declaró que Nord Stream 2 es *“de nuestro interés; pero no es sólo en interés de Alemania, es un proyecto muy interesante incluso más allá de las fronteras de Alemania”*, y agregó que esperaba que el

---

<sup>53</sup> El Paquete de Unión de la Energía de la Comisión de febrero de 2015 contiene cuatro propuestas clave que buscan evitar las islas energéticas, mejorar la eficiencia energética, reforzar los esfuerzos para aumentar la participación de las energías renovables en la combinación energética y diversificar las importaciones de gas, entre otros objetivos (Quintero, 2021).

marco legal del proyecto permanezca bajo la competencia de las autoridades alemanas. Si así fuera, “*entonces las oportunidades para la intromisión externa serán limitadas*” (President of Russia, 2015).

En este contexto, los líderes alemanes insistieron públicamente en que Bruselas no tiene autoridad sobre el proyecto Nord Stream 2, ya que su construcción es sobre aguas internacionales y, por ende, no requería ni la conclusión de acuerdos intergubernamentales ni la modificación de los existentes. En efecto, su régimen jurídico es el mismo que el del Nord Stream 1 y está regulado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y la Convención de la CEPE<sup>54</sup> de 1991 sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo. Como gasoducto submarino transfronterizo, que correría en la zona económica exclusiva de Rusia, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia, Nord Stream 2 solo necesitaba permisos de construcción emitidos por estos cinco Estados (Vicari, 2020).

En este marco, el proyecto se convirtió en una fuente importante de tensiones entre Alemania y la mayoría de sus pares europeos. Por ejemplo, el ex Primer Ministro italiano, Matteo Renzi, en diciembre de 2015, bloqueó un esfuerzo por prorrogar las sanciones contra Rusia durante otros seis meses debido a la irritación del gobierno italiano por la insistencia de Alemania en seguir adelante con el gasoducto y su negativa a permitir que Bruselas revise el proyecto. Italia ha estado a menudo entre los más firmes defensores de la reanudación de relaciones comerciales normales con Moscú, siendo el segundo mayor comerciante de la UE con Rusia y uno de los que más pérdidas económicas ha sufrido por las sanciones. Asimismo, Roma se mostró molesta por las demandas de Bruselas que provocaron la muerte de South Stream, otro proyecto de gasoducto de Gazprom que llevaría gas ruso a Europa a través de Italia<sup>55</sup> (Spiegel, 2015).

Según Martikainen y Vihma (2016, p. 7), Nord Stream 2 “*proyecta a Alemania bajo una luz diferente*”. En efecto, Kiev ha afirmado que el único propósito de los nuevos gasoductos es hacer posible que Rusia bombee gas directamente a Europa sin pasar por Ucrania. Así, la noticia del proyecto Nord Stream 2 se convirtió en el foco de conflicto desde el año 2012 hasta la actualidad. Más aún, teniendo en cuenta el aumento de las importaciones en Europa

---

<sup>54</sup> Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales.

<sup>55</sup> El grupo petrolero italiano Eni fue un importante inversionista en South Stream, pero Moscú canceló el proyecto en diciembre de 2014 después de que la Comisión Europea cuestionara repetidamente los contratos de construcción firmados dentro de los países de tránsito de la UE. El gasoducto estaba pensado para atravesar el Mar Negro en dirección a Bulgaria, y de allí a Serbia y Hungría a Italia y Austria (Spiegel, 2015).

del gas natural licuado (GNL) proveniente de Estados Unidos, y la construcción de terminales para su recepción en Europa occidental, siendo Alemania la excepción (Quintero, 2021).

Por otro lado, como actor con más peso económico y político en Europa, se le pidió a Alemania que asuma una mayor responsabilidad y liderazgo en la promoción de la Unión de Energía. En consecuencia, Alemania como Estado miembro de la Unión Europea, se veía comprometida a cumplir esta hoja de ruta energética (Quintero, 2021). Posteriormente, en su informe de progreso sobre la Unión de la Energía publicado el 18 de noviembre 2015, la Comisión Europea dijo sobre Nord Stream 2 que *“estos oleoductos tendrán que cumplir plenamente con la legislación de la UE. La Comisión evaluará cualquier proyecto de este tipo en relación con el marco reglamentario europeo según sus propios méritos”* (Loskot-Strachota, 2015).

En este marco, un ejemplo de accionar destacado de la UE fue la enmienda de 2019 a la Directiva de Gas de la UE, que estipula que los gasoductos con origen fuera de la UE que permanecieron incompletos al 23 de mayo de 2019, como el Nord Stream 2, estarían sujetos a la plena vigencia de los estatutos de liberalización del mercado del gas del Tercer Paquete de Energía de la UE. El mismo determina que los mercados de gas de la UE deben estar abiertos a los proveedores de terceros países, tener una política tarifaria clara, y que el rol de productor y proveedor no puede ser ocupado solo por una empresa (European Council, 2019).

Dichas regulaciones buscaban desafiar el modelo comercial monopólico de exportación de infraestructura energética de Gazprom y restringir las capacidades anuales de exportación (Ziolkiewicz, 2022). El 25 de julio de 2019 Nord Stream 2 AG presentó una demanda ante el Tribunal General de la Unión Europea para que se anule la Directiva. Finalmente, el parlamento de Alemania aprobó, en noviembre de 2019, cambios a la ley que rige el gasoducto Nord Stream 2 para que cumpla con las regulaciones de la Unión Europea, eliminando un obstáculo para la finalización del proyecto (Gotev, 2019).

Con respecto al papel de Ucrania, en 2018 la canciller Merkel buscó mejorar la imagen del proyecto ante sus pares europeos y anunció que el apoyo del gobierno alemán para Nord Stream 2 estaría condicionado a las garantías rusas de que continuará el tránsito de gas a través de Ucrania. Aunque el presidente Putin se mostró a favor de este condicionamiento y firmó un acuerdo con Ucrania que garantizaba el suministro de gas hasta 2024, el valor de estas promesas no eran suficientes para los países de la UE. De esta forma, el proceder de

Alemania generaba grandes interrogantes acerca de la expansión de Gazprom, y por ende de Rusia, en Europa occidental (Fernandez, 2019).

### II.3. Algunas consideraciones finales

La reacción de Berlín a la acción rusa en Ucrania representaba una desviación de una larga tradición de relaciones cooperativas, inclusivas y de confianza con Rusia. La política exterior alemana hacia el país eslavo fue mutando a un trato híbrido, en el cual la contención y la cooperación fueron alternándose.

Por su parte, la crisis de Crimea dio lugar a que se cuestionara la interdependencia económica, especialmente energética, entre Rusia y Alemania, y los posibles costos de esta relación. Para Keohane y Nye (1988), los costos siempre presentes de la interdependencia reducen la autonomía de los actores, ya que la dependencia entre ellos no es equilibrada, es decir, son las asimetrías y no las simetrías las que proporcionan fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás. En otras palabras, la interdependencia asimétrica, así como la sensibilidad<sup>56</sup>, actúan como generadora de conflictos.

Por otro lado, lo que cimienta la cooperación entre las dos partes es su *vulnerabilidad mutua* a la posible terminación de su cooperación. La vulnerabilidad hace que las partes interdependientes “*tiendan a cooperar e intensificar su relación de interdependencia con el fin de vincular aún más a la otra parte y aumentar así las apuestas (o riesgos) de una posible retirada unilateral*” (Proedrou, 2007). En el caso de la relación ruso-germano, el crecimiento del vínculo político se fue dando debido al interés de ambos países del mantenimiento y evolución del comercio de gas.

Instrumentos como el “diálogo crítico” o la Asociación para la Modernización, acompañados de las actividades no gubernamentales de las fundaciones políticas, generalmente le habían permitido a Alemania apearse a su orientación de valores mientras perseguía los intereses de su sector exportador (Braun, 2015). Por su parte, Nye y Keohane (1988) mencionan que se solía sostener la idea errónea de que la interdependencia reduce los conflictos de intereses y que la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales, lo cual se asemeja al pensamiento de los sucesivos cancilleres alemanes con la conocida Ostpolitik. Para los

---

<sup>56</sup> La sensibilidad puede empujar a las partes interdependientes hacia el conflicto. El miedo a que los beneficios que uno ofrece al otro a través de su relación de interdependencia puedan reducirse, puede llevarlos a movimientos que busquen aliviar su dependencia del otro. Estos movimientos provocan la reacción de la otra parte y se genera el conflicto (Proedrou, 2007).

autores, no se puede deducir a priori si la interdependencia conducirá a la cooperación o al conflicto. Incluso, los conflictos pueden adquirir nuevas formas y/o incrementarse cuando prevalece la interdependencia.

Asimismo, la idea de la elite alemana de acercar a Rusia a la UE podría pensarse como una aceptación de la interdependencia y la necesidad de estrechar vínculos ruso-europeos que favorecían la relación bilateral con Rusia. Incluso antes de la crisis de Crimea, tanto para Merkel como para Steinmeier, la línea principal fue que el aislamiento de Rusia era inaceptable y debía evitarse a toda costa. Aislar a Rusia significaba privar a Occidente de las pocas palancas económicas que le quedaban sobre la política rusa y dejar a Europa con pocos medios para influir en el comportamiento ruso (Chivvis, 2009).

Por último, su vínculo con Rusia llevó a que Alemania afronte posiciones en contra dentro de la UE, ya que su estrecha relación política y energética generaba desconfianza dentro del bloque. La perduración de la dependencia de Alemania respecto del gas de Rusia, así como la falta de compromiso de Alemania en la Política Energética Europea, el fortalecimiento de Gazprom en Europa con el proyecto Nord Stream 2, se manifestaron como hechos relevantes que permitieron ver con claridad el unilateralismo de Alemania frente a la Unión Europea, en lo referente al sector energético, específicamente en lo concerniente al gas natural (Quintero, 2021).

Frente a la crisis ucraniana, Alemania abogó por un enfoque normativo, guiado por el derecho internacional y los valores europeos. En este sentido, el gobierno planteaba la necesidad de sanciones, a pesar de las pérdidas económicas, y fue percibido por sus pares europeos como aquel que subordinaba sus propias relaciones con Rusia para el bien mayor. Sin embargo, la exposición de Alemania a sufrir sanciones económicas que ella misma había liderado finalmente no fue suficiente ni para que Rusia dé marcha atrás con Crimea, ni para que los países de la UE, especialmente de Europa del Este, queden satisfechos. Con el anuncio oficial de Nord Stream 2, se le exigió a Alemania que muestre solidaridad con los Estados miembros de la UE potencialmente más vulnerables a una crisis energética que podría sobrevenir en vista de los acontecimientos políticos.

## Conclusiones

El objetivo que nos planteamos en este trabajo de investigación era analizar los cambios en la política exterior alemana hacia Rusia después de la anexión de Crimea (2014) por parte de esta última. En cuanto a los objetivos específicos, estos eran: 1) Describir la política exterior alemana hacia Rusia, en el área político-diplomática, comercial y de inversiones en materia gasífera, antes de la anexión de Crimea, en el período 1999 - 2013; 2) Analizar la evolución de la política exterior alemana en el área político-diplomática y gasífera hacia Rusia, a partir de la anexión de Crimea en el periodo 2014 - 2019.

La presente tesina sostiene como hipótesis que la política exterior cooperativa de Alemania hacia Rusia, luego de la anexión de Crimea, se resintió en el campo político-diplomático y se consolidó en el campo energético, especialmente el gasífero. Este acontecimiento marcó un agravamiento del deterioro de los vínculos político-diplomáticos, mientras que la cooperación se consolidó en la dimensión energética, siendo el proyecto Nord Stream 2 la principal manifestación de este hecho.

En el capítulo I pudimos alcanzar el primer objetivo específico propuesto de describir la política exterior alemana hacia Rusia antes de la anexión de Crimea. Durante la guerra fría, el enfoque de Alemania para las relaciones con Rusia, conocido como Ostpolitik, se basó en la idea de que el compromiso económico y político con Moscú conduciría a un cambio positivo tanto dentro de la entonces Unión Soviética como en las relaciones bilaterales con este actor.

Luego de la disolución de la URSS, los sucesivos gobiernos alemanes adoptaron la misma postura hacia la Federación de Rusia, con un énfasis aún mayor en la promoción de la relación comercial y energética. Como se mencionó en el capítulo I, Alemania buscaba el acercamiento con Rusia mediante el acuerdo mutuo en torno a cuestiones que generaban interdependencia, lo cual no solo produciría ganancias en el campo económico para Alemania, sino un mayor compromiso por parte de Rusia en facilitar el ingreso de empresas alemanas a su economía.

En este marco, la política exterior hacia Rusia tuvo como base la idea en que dicho país no podía ser cambiado a través de la presión desde el exterior, sino sólo a través de una interacción e interdependencia continuas y no amenazantes, que conducirían al cambio desde adentro. El objetivo era lograr un desarrollo político de Rusia como Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y la libertad democrática a través de la interdependencia económica. Este enfoque de política exterior alemana implicó un perfil de promoción de la

democracia que justificaba una política exterior pragmática. En este sentido, el enfoque de “cambio a través del acercamiento” -o compromiso-, fue sustituido por “cambio a través de la interdependencia”, y como resultado, la postura alemana ante el desarrollo de la política interna rusa, así como su política exterior, fue moderada y tolerante.

Dentro de la Ostpolitik, Alemania ha buscado alcanzar sus objetivos económicos nacionales, a través de la visión de que la dependencia mutua podría llevar a un ámbito de cooperación y no de conflicto. Incluso, buscó trasladar este enfoque dentro de la UE, posicionándose como el principal interlocutor de Rusia en Europa y como actor primordial para la cooperación entre estos actores. En este marco, mientras las élites alemanas pensaban en términos de interdependencia positiva, situaciones de beneficio mutuo y un cambio en Rusia hacia el sistema democrático occidental, el gobierno y las élites gobernantes rusas abandonaron gradualmente la idea de asociarse con Occidente.

Como se ha mencionado en este trabajo, el enfoque cooperativo con Rusia se vio cada vez más cuestionado a partir del apoyo de Putin al gobierno de al-Ássad en Siria, la reelección de Putin, las acusaciones de fraude e irregularidad en las elecciones parlamentarias de 2011 y presidenciales rusas del año siguiente, la reacción represiva de las autoridades rusas a las protestas que surgieron de este hecho, y finalmente, la anexión de Crimea por parte de Rusia y el apoyo de este país a los separatistas en la región del Donbas. En estos diferentes acontecimientos, no solo se vio la gran lejanía que el gobierno de Putin mostró hacia los valores democráticos occidentales, sino también la baja prioridad que se le ha dado a la comunicación con su principal socio europeo, Alemania, ya que las conversaciones entre los mandatarios se caracterizaron por el desencuentro, e incluso la mentira.

Como resultado, se evaporó la idea de que los lazos económicos por sí solos eran una condición suficiente para lograr un cambio interno democrático en Rusia, así como la idea de que los líderes rusos siempre priorizarán los intereses económicos sobre los objetivos geoestratégicos y, por lo tanto, evitarán cualquier confrontación con Occidente. Para Siddi (2015), en el periodo 2005 - 2015, la Ostpolitik se centró excesivamente en una agenda económica, mientras pasaba por alto el hecho de que sus efectos secundarios en términos de democratización y Estado de Derecho eran limitados.

Asimismo, como se ha visto en el capítulo I, la relación en la dimensión gasífera entre ambos países se incrementó a partir de la llegada de Putin al gobierno y la nueva relación que entabló con el entonces canciller Schröder. Este panorama de estrecho vínculo con Rusia

dejaba intranquilos a los Estados de Europa del Este miembros de la UE, ya que ante la creciente desconfianza hacia Rusia como suministrador de energía, luego del corte del suministro a Ucrania en 2006, Alemania decidió avanzar con Nord Stream, cuya novedad radicaba en que no pasaría por Ucrania ni ningún país con el cual se podría tener una disputa política.

Alemania se sirvió de esta relación dependiente con Rusia, puesto que se potenciaba como un puente o mediador político entre Rusia y la Unión Europea, para las relaciones internacionales con otros países y a cambio recibía beneficios concretos como el gasoducto Nord Stream, que le facilitaba el suministro del gas. Por su parte, Putin promovió una relación energética que permitiera tanto a Rusia como a Alemania obtener beneficios y fomentar una agenda más constructiva.

Finalmente, en el capítulo I, pudimos notar cómo el desencanto en los vínculos políticos con Rusia llegó mucho antes de la anexión de Crimea. En el capítulo II explicamos de qué manera cambió la política exterior alemana hacia Rusia después de la anexión de Crimea por parte de esta última. Asimismo, creemos que en este segundo capítulo pudimos responder a nuestra hipótesis inicial.

En el capítulo II vemos cómo, en vísperas de ser celebrado el referéndum por el parlamento crimeo, Alemania sostuvo una política de compromiso diplomático con Moscú, manteniendo los canales de diálogo abiertos y buscando solucionar el problema mediante conversaciones diplomáticas, antes de accionar con sanciones políticas y económicas. Pero una vez declarada la anexión, la política de Merkel estuvo determinada por su sentimiento de que era imposible tener un diálogo sincero con Putin, que le había mentido personalmente. Estas decepciones se verificaron cuando Putin no asumió la responsabilidad de aclarar las dudas sobre la pérdida del avión de Malaysia Airlines (Forsberg, 2016). Por lo tanto, la reacción de Alemania a la anexión de Crimea fue más contundente de lo esperado, no solo porque Rusia había violado la norma de integridad territorial fundamental para el orden de seguridad europeo, sino también porque Rusia había traicionado la confianza de Alemania.

En este sentido, el acercamiento a Rusia comenzó a guiarse simultáneamente por la *contención* en el campo político-diplomático, y la *cooperación* en el campo energético, y un gran escepticismo frente a la idea hasta entonces imperante de que las relaciones con Rusia se basaban en una interdependencia positiva.

Como resultado, Alemania mostró un mayor compromiso con la política exterior y de seguridad europea. A través de un mayor compromiso con un papel de liderazgo europeo, Alemania guió su accionar en pos de contener a Rusia. Merkel no solo lideró las negociaciones para los acuerdos de cese de fuego en el Este del Donbas, sino también las sanciones políticas y económicas a Rusia por la anexión de Crimea. Como mayor socio comercial de Rusia, Alemania fue el país que más sufrió las sanciones económicas. Por lo cual se presentó un cambio en la mediación alemana entre sus intereses económicos y su enfoque normativo, utilizando una herramienta económica para imponer el respeto del derecho internacional y exponiéndose a pérdidas por lo que ello significaba en términos de disminución de exportaciones, incluyendo las contrasanciones rusas.

Existió un cambio en su política cooperativa y tolerante con Rusia, en la medida en que Alemania criticó duramente al país eslavo y estuvo dispuesta a soportar el costo económico de imponer sanciones en represalia a Rusia por incumplimientos del derecho internacional. En este sentido, la concepción del papel de Alemania como un socio cercano de Rusia ya no era dominante. Persistió en la medida en que Alemania consideró su papel como su principal interlocutor ante la UE, pero ya no con tanto peso, como para no abogar por sanciones.

La política hacia Rusia se caracterizó por la contención, la cual implicó la predisposición al diálogo y la realización de encuentros diplomáticos, sin buscar el aislamiento o castigo de Rusia, lo cual era impensado para el mantenimiento de la seguridad europea. En efecto, fue importante para Alemania mantener un diálogo político fluido con Rusia en un contexto delicado donde Europa requería su liderazgo. Así, Berlín tomó la delantera en el liderazgo de las negociaciones de Minsk y buscó activamente formas de involucrar a Moscú en cuestiones económicas y de seguridad más amplias. En este marco, la coalición gobernante alemana rechazaba la idea de enemistarse aún más con Rusia porque la consideraban un factor esencial en la seguridad europea y mundial, y un proveedor clave de energía. Por su parte, la comunidad empresarial alemana estaba interesada en reanudar el comercio con Rusia.

De hecho, la idea de seguir involucrando y no aislando a Rusia en los problemas mundiales continuó sosteniéndose por la diplomacia alemana. Para el año 2016, nuevas tensiones surgieron entre Alemania y Rusia relativas a las acusaciones hacia el país eslavo sobre querer interferir en la opinión pública alemana, a través de sus medios de comunicación o partidos políticos alemanes afines a Putin, entre otros hechos. Aun así, el objetivo de Merkel fue recuperar el diálogo con Rusia en otros temas importantes de la agenda internacional y lograr

consensos que pudieran ablandar la relación. Ejemplo de esto fue el compromiso de ambos países en asegurar la preservación del acuerdo nuclear iraní.

Con respecto a la cooperación energética, la nueva situación política desde 2014 no afectó la evolución del comercio gasífero entre ambos países, tampoco las obligaciones en virtud de los contratos firmados entre las empresas europeas y Gazprom para la construcción y puesta en funcionamiento de Nord Stream 2, ni la decisión política de Berlín de defender el proyecto ante las instituciones europeas. Tampoco impidió que el entonces Jefe de la Cancillería Steinmeier propusiera otorgar concesiones energéticas y de inversión a Rusia en caso de un posible acuerdo comercial entre la UE y Ucrania.

Como se ha mencionado en el capítulo II, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán, más afines a Steinmeier, no pensaban que la Asociación para la Modernización hubiese fracasado, ya que la cooperación en infraestructura energética se mantuvo a pesar de los conflictos internacionales. Cabe destacar también que el proyecto fue calificado de “apolítico”, tanto por Merkel como por Steinmeier, pero, ante las trabas que la UE presentaba a este proyecto, los sucesivos Ministros de Relaciones Exteriores alemanes se involucraron en la defensa del mismo y en presentarle garantías a Rusia públicamente de que se aseguraría su inicio, a pesar de los problemas legales a nivel europeo.

Mas allá de las pérdidas económicas para Alemania en otras áreas de su economía, durante la crisis de Crimea la idea de explotar esta dependencia energética para el beneficio de Alemania, que pudiera traducirse en una cooperación positiva y beneficiosa para ambas partes, siguió en la mentalidad de los líderes alemanes. En este sentido, en las discusiones de índole política Rusia era un interlocutor difícil, pero era una buena socia para hacer negocios en el área comercial y energética. Por lo cual, la noticia de Nord Stream significaba el acceso seguro y competitivo a los recursos energéticos rusos, mayores ingresos por ventas para las compañías energéticas alemanas, así como una potencial ganancia para el presupuesto alemán proveniente de tarifas de tránsito e impuestos acumulados, entre otros beneficios.

Finalmente, en este segundo capítulo pudimos responder a los objetivos de analizar la evolución de la política exterior alemana hacia Rusia, en el área político-diplomática, a partir de la anexión de Crimea, y examinar el impacto de este acontecimiento sobre los vínculos en materia gasífera entre ambos países.

Si bien no es objeto de esta tesina, considerando que este trabajo tiene su recorte cronológico hasta el año 2019, actualmente podemos ver ciertos cambios en la política exterior alemana

hacia Rusia. Con la invasión rusa a Ucrania en el año 2022, Alemania, bajo la cancillería de Olaf Scholz (SPD), adhirió a nuevas sanciones por parte de la UE y suspendió el proceso de certificación del proyecto Nord Stream 2, poniendo en duda su continuidad en el futuro. Sin embargo, la construcción del gasoducto está completa en un 95%. Por otro lado, Alemania sigue importando gas ruso en grandes cantidades, pero sufre actualmente un aumento del 20% de su precio, debido a la suspensión de Rusia del suministro de gas a Europa a través del ramal polaco del gasoducto Yamal-Europa (Proto, 2022). Aunque en este momento no pueden hacerse afirmaciones sobre si Alemania emprenderá una política de diversificación energética que resulte exitosa o solo líneas de acción no muy importantes hasta que termine el conflicto armado, el país está sufriendo actualmente el miedo de la inseguridad energética.

Para concluir, retomamos a Keohane y Nye (1988) para afirmar que no se puede determinar *a priori* si la interdependencia conducirá a que los beneficios sean mayores que los costos. Si en los tiempos de Schröder se pensaba en los beneficios mutuos que traía la cooperación gasífera, para la crisis ucraniana de 2014 la asimetría de la relación interdependiente quedó puesta en evidencia, ya que Rusia había emprendido una acción militar, poniendo en peligro la seguridad europea, sabiendo que su principal ingreso, la venta de gas natural, estaría asegurado.

Remitiéndonos nuevamente a Proedrou (2007), el miedo a que los beneficios que un país le ofrece al otro, a través de su relación de interdependencia, puedan reducirse, puede llevarlo a movimientos que busquen aliviar su dependencia del otro, y estos movimientos provocan la reacción de la otra parte y se genera el conflicto. Actualmente, queda abierto el interrogante de qué consecuencias tendrá para Alemania, a mediano y a largo plazo, la guerra desatada por Rusia en Ucrania en febrero de 2022. También cabe preguntarnos si el enfoque hacia Rusia tornará a uno confrontativo, o si la contención y la cooperación podrán seguir su curso. Asimismo, será interesante observar los cambios en política energética alemana a partir de la guerra ruso-ucraniana de 2022, y si la cooperación energética con Rusia podría tener su fin en un futuro no tan lejano. Es de nuestro interés que dichos interrogantes puedan ser respondidos en futuras investigaciones.

## Referencias bibliográficas

Adomeit, H. (2012). German-Russian Relations: Balance Sheet since 2000 and Perspectives until 2025. ETUDE Prospective & Strategique.

Acevedo Olaya, L. (2010). Análisis de las relaciones bilaterales energéticas entre Rusia y Alemania, y su incidencia en la obtención de ganancias relativas de Rusia sobre Alemania. 2003-2008 (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

Acosta, S. (2022, 9 junio). Alemania aprueba alargar la operatividad de las centrales de carbón en reserva por posible escasez de gas. *elEconomista.es*. <https://www.eleconomista.es/energia/noticias/11810316/06/22/Alemania-aprueba-alargar-la-operatividad-de-las-centrales-de-carbon-en-reserva-por-posible-escasez-de-gas.html>

Adomeit, H. (2015). German-Russian Relations: Change of Paradigm versus ‘Business as Usual.’. *Note du Cerfa*, 120, 1-32.

Adomeit, H. (2016). Germany, the EU, and Russia: The Conflict over Nord Stream 2. *Centre for European Studies Policy Brief*.

Arredondas, M. (2022, 13 mayo). Sube el precio del gas en Europa después de que Rusia corte el suministro a través de Polonia. *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/sube-el-precio-del-gas-en-europa-despues-de-que-rusia-corte-el-suministro-traves-de-polonia>

Basse, D. S. (2020). *Rational Bureaucratic Actors: Examining Germany's Russlandpolitik* (Doctoral dissertation, Carleton University).

BBC News Mundo. (2013, 23 diciembre). Liberan a integrantes de la banda Pussy Riot en Rusia. [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2013/12/131222\\_ultnot\\_rusia\\_libertad\\_pussy\\_riot\\_ng](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131222_ultnot_rusia_libertad_pussy_riot_ng)

Bonet, P. (2013, 11 junio). Rusia aprueba casi por unanimidad la ley que prohíbe hablar sobre homosexualidad. *El País*. [https://elpais.com/sociedad/2013/06/11/actualidad/1370934612\\_041697.html](https://elpais.com/sociedad/2013/06/11/actualidad/1370934612_041697.html)

Böttger, K. (2019). Interdependence as a Leitmotif in the EU’s Russia Policy: A Failure to Live Up to Expectations. En Raik & Rácz (Ed.), *Post-Crimea shift in EU-Russia relations: From fostering interdependence to managing vulnerabilities* (pp. 45–57). *International Centre for Defence and Security*.

Braun, T. L. (2015). *Germany's Ostpolitik in Crisis: President Putin and Chancellor Merkel Amid the Ukraine Crisis*. *NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL MONTEREY CA*.

Brenner, A. (2012, 17 noviembre). Resentment strains German-Russian relations. *DW.COM*. <https://www.dw.com/en/resentment-strains-german-russian-relations/a-16382648>

Bros, A., Mitrova, T., & Westphal, K. (2017). German-Russian gas relations: a special relationship in troubled waters.

Bruegel. (2022, 22 febrero). El gasoducto de la discordia [Mapa]. [https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-22/alemania-responde-a-putin-bloqueando-la-certificacion-del-gasoducto-nord-stream-2\\_3379891/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-22/alemania-responde-a-putin-bloqueando-la-certificacion-del-gasoducto-nord-stream-2_3379891/).

Buchan, D. (2012). The Energiewende—Germany’s gamble. Oxford Institute for Energy Studies.

Buckley, N. (2006, 3 enero). Gas pressure: Why Putin is risking the west’s ire. Financial Times. <https://www.ft.com/content/a79361c0-7c90-11da-936a-0000779e2340>

Buras, P., Cameron, F., Ochmann, C., & Zagorski, A. (2008). Prospects for a new EU-Russia Agreement. Bertelsmann Stiftung, Spotlight Europe, 8.

Carrel, P. A. R. (2016, 4 abril). Ties between Germany and Russia enter new chill. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-germany-russia-relations-insight-idUSKCN0X10NV>

Chang, F. K. (2013). Legacy of Ostpolitik: Germany’s Russia policy and energy security. Economist.

Chase, J. (2018, 11 mayo). Germany seeks Russian support on Iran. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/germany-seeks-russian-support-after-donald-trumps-iran-decision/a-43745277>

Chivvis, C. S., & Rid, T. (2009). The roots of Germany's Russia policy. *Survival*, 51(2), 105-122.

Cisterna Soto, O. (2018). Interdependencia Económico-Energética entre Rusia y Europa (Periodo 2006-2018). En búsqueda de la seguridad de tránsito y suministro.

Comas, J. (2004, 21 diciembre). Putin asegura que aceptara una victoria de Yúshenko en las elecciones de Ucrania. El País. [https://elpais.com/diario/2004/12/22/internacional/1103670018\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/12/22/internacional/1103670018_850215.html)

Daehnhardt, P. (2018). German foreign policy, the Ukraine crisis and the Euro-Atlantic order: Assessing the dynamics of change. *German politics*, 27(4), 516-538.

Daehnhardt, P., & Handl, V. (2018). Germany’s Eastern challenge and the Russia–Ukraine crisis: A New Ostpolitik in the making?. *German Politics*, 27(4), 445-459.

De la Cámara, M. (2008). Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia. *Revista UNISCI*, (16), 85-109.

Deutsche Welle. (2003, 10 febrero). «Aún hay alternativa». DW.COM. <https://www.dw.com/es/a/C3%BAAn-hay-alternativa/a-776105>

Deutsche Welle. (2004, diciembre 20). Putin y Schröder inician consultas bilaterales bajo críticas. DW.COM.

Duncan, P. J. (2013). Russia, the West and the 2007–2008 electoral cycle: did the Kremlin really fear a ‘coloured revolution’?. *Europe-Asia Studies*, 65(1), 1-25.

Dyson, T. (2016). Energy Security and Germany's Response to Russian Revisionism: The Dangers of Civilian Power. *German Politics*, 25(4), 500-518.

European Council. (2019, 15 abril). Council adopts gas directive amendment: EU rules extended to pipelines to and from third countries. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/15/council-adopts-gas-directive-amendment-eu-rules-extended-to-pipelines-to-and-from-third-countries/>

Eurostat (2020). Imports of natural gas by partner country. Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_ti\\_gas/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_ti_gas/default/table?lang=en)

Fariza, I. (2014, 31 octubre). Rusia y Ucrania sellan el acuerdo para cerrar la guerra del gas. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2014/10/30/actualidad/1414701076\\_728776.html](https://elpais.com/internacional/2014/10/30/actualidad/1414701076_728776.html)

Fernandez Pardo, C., & Hutschenreuter, A. (2022). El roble y la estepa. Alemania y Rusia desde el siglo XIX hasta hoy. Punto de Vista Editores.

Fernandez, R. (2014, 6 agosto). Rusia represalia a la UE y EE UU con sanciones. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2014/08/06/actualidad/1407340438\\_621199.html](https://elpais.com/internacional/2014/08/06/actualidad/1407340438_621199.html)

Fernandez, R. (2019, 31 diciembre). Rusia y Ucrania sellan un nuevo acuerdo para el tránsito del gas ruso hacia la UE. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/12/31/actualidad/1577797341\\_485835.html](https://elpais.com/internacional/2019/12/31/actualidad/1577797341_485835.html)

Ferrero-Turrión, R. (2020). Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (125), 187-208.

Fix, L. (2016). Leadership in the Ukraine conflict: A German moment. *Europe's New Political Engine: Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, FIIA Report, 44, 111-131.

Fix, L. (2018). The different 'shades' of German power: Germany and EU foreign policy during the Ukraine conflict. *German Politics*, 27(4), 498-515.

Fix, L. (2021). The Russia-Ukraine Conflict 2014: Germany as a Leading Power. In *Germany's Role in European Russia Policy* (pp. 119-156). Palgrave Macmillan, Cham.

Fix, L. (2022). *Germany's Role in European Russia Policy: A New German Power?* (2021 ed.). Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-68226-2>

Fix, L., & Keil, S. (2016). Berlin's foreign policy Dilemma: A paradigm shift in Volatile times. *The New York Times*.

Fix, L., & Kirch, A. L. (2016). Germany and the Eastern Partnership after the Ukraine crisis. *Ifri-Note Du Cerfa*, (128).

Forsberg, T. (2016). From Ostpolitik to 'frostpolitik'? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia. *International Affairs*, 92(1), 21-42.

Fuchs, R. (2018, 15 marzo). Merkel exige respuestas de Rusia en el caso Skripal. DW. <https://www.dw.com/es/merkel-exige-respuestas-de-rusia-en-el-caso-skripal/a-42993289>

Gasoducto Nord: Wettengel, J. (2021, 13 septiembre). Gas pipeline Nord Stream 2 links Germany to Russia, but splits Europe. Clean Energy Wire. <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe>

Gens, B. (2019). Germany's Russia policy and geo-economics: Nord Stream 2, sanctions and the question of EU leadership towards Russia. *Global Affairs*, 5(4-5), 315-334.

Godlewski, A. (2017, 15 noviembre). Germany is fed up with sanctions against Russia. *Obserwator Finansowy*. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/in-english/germany-is-fed-up-with-sanctions-against-russia>

González, G. (2004, 10 septiembre). Schröder y Putin: una relación peligrosa. DW.COM. <https://www.dw.com/es/schr%C3%B6der-y-putin-una-relaci%C3%B3n-peligrosa/a-13244>

Gotev, G. (2019, 14 noviembre). Germany makes legal changes to ease completion of Nord Stream 2. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/germany-makes-legal-changes-to-ease-completion-of-nord-stream-2/>

Götz, R. (2007). Germany and Russia—strategic partners?. *Geopolitical Affairs*, 4(3).

Grapendaal, G. (2020). The impact of solar and wind energy on the gas relations between Germany and Russia.

Gretskiy, I. (2019). Russia's perspective on EU-Russia interdependence. From fostering interdependence to managing vulnerabilities, 58.

Güney, N. A., & Korkmaz, V. (2014). The energy interdependence model between Russia and Europe: An evaluation of expectations for change. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 19(3), 35-59.

Gutiérrez del Cid, A. T. (2012). La cambiante geopolítica europea: el acercamiento de Alemania y Rusia por el interés energético. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 7(13), 123-154.

Harnisch, S., & Maull, H. (Eds.). (2001). *Germany as a civilian power?: the foreign policy of the Berlin Republic*. Manchester University Press.

Henderson, J., & Mitrova, T. (2015). The political and commercial dynamics of Russia's gas export strategy.

Hucal, S. (2022, 7 abril). El término alemán «Putinversteh» se internacionaliza. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/el-t%C3%A9rmino-alem%C3%A1n-putinversteh-es-adoptado-internacionalmente/a-61396600>

Hume, T. (2016, 12 enero). Putin explica incidente de Ángela Merkel con su perro Koni: “No quise asustarla”. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2016/01/12/putin-explica-incidente-de-angela-merkel-con-su-perro-koni-no-quise-asustarla/>

Jahn, E. (2020). *War and compromise between nations and states*. Springer

Jensen, V. W. (2013). *Germany in the New Europe. German–Russian Relations in European and Transatlantic Perspective*.

Kaczmarek, M. (2005). *The policy of Russia towards the European Union*. Reports & Analyses Center for International Relations, Warsaw.

Kempe, I. (2006). *From a European Neighborhood Policy toward a New Ostpolitik: The Potential Impact of German Policy*.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Kramer, A. E., & Levy, C. J. (2008, 15 agosto). Rice, in Georgia, Calls on Russia to Pull Out Now. *The New York Times*.  
<https://www.nytimes.com/2008/08/16/world/europe/16georgia.html>

Loskot-Strachota, A. (2015, 24 noviembre). The case against Nord Stream 2. *Energy Post*.  
<https://energypost.eu/case-nord-stream-2/>

Malmlöf, T., Bergstrand, B. G., Eriksson, M., Oxenstierna, S., & Rossbach, N. (2014). *Economy, Energy and Sanctions. A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*, 71-80.

Mannteufel. (2013, 29 noviembre). German Russia policy to be realigned. *Deutsche Welle*.  
<https://www.dw.com/en/german-russia-policy-to-be-realigned/a-17262166>

Martikainen, T., & Vihma, A. (2016). *Dividing the EU with energy? Unpacking Russia’s energy geoeconomics*. Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper, 191, 1-8.

Mass, H. (2018, 27 noviembre). Begrüßungsrede von Außenminister Heiko Maas anlässlich des Berliner Forums Außenpolitik. *Auswärtiges Amt*. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-berliner-forum-aussenpolitik/21644>

Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis en Ucrania. (2022). *European Council*.  
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>

Medvedev, D. (2009, 10 septiembre). Dmitry Medvedev’s Article, Go Russia! *President of Russia*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/5413>

Medvedev. (2008, 7 mayo). Dmitry Medvedev - Inaugural Address - *Online Speech Bank*.  
<https://www.americanrhetoric.com/speeches/dmitrymedvedev.htm>.

Meister, S. (2013). Germany's Russia policy under Angela Merkel: A balance sheet. *The Polish Quarterly of International Affairs*, 22(2), 28-44.

Meister, S. (2019). From Ostpolitik to EURussia Interdependence: Germany's Perspective. En Raik Y Rácz (Ed.), *Post-Crimea shift in EU-Russia relations: From fostering interdependence to managing vulnerabilities* (pp. 25-44). International Centre for Defence and Security.

Meister, S. (2020, 9 septiembre). The End of German Ostpolitik. DGAP. <https://dgap.org/en/research/publications/end-german-ostpolitik>

Merkel, A. (2014, 17 noviembre). Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the Lowy Institute for International Policy. The Federal Government. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-lowy-institute-for-international-policy-601928>

Meza, M. C. A. (2008). La política exterior y de seguridad alemana bajo el gobierno de la Canciller Merkel: Entre continuidad y cambio. Un balance crítico. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (16), 2.

Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. (2014). Mission of Ukraine to the European Union - Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group (Minsk, 05/09/2014). Mission of Ukraine to the European Union. <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/news/27596-protocol-on-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014>

Morales, J., de la Cámara, M., Ruiz, R., Ruiz, F. J., Guinea, M., Rodríguez, V., & Stepanova, E. (2012). Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin. *UNISCI*.

Müller, F. (2020, 5 mayo). Alemania dicta orden de arresto contra un agente ruso por lanzar un ciberataque contra el Bundestag. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-05-05/alemania-dicta-orden-de-arresto-contra-un-agente-ruso-sospechoso-de-lanzar-un-ciberataque-contra-bundestag.html>

Năsulea, C., Crețu, B. N., & Spînu, D. F. (2015). How sanctions on Russia impact the economy of the European Union. *Studies in Business and Economics*, 10(3), 147-157.

Neukirch, R., & Schepp, M. (2012, 30 mayo). German-Russian Relations Enter a New Ice Age. *SPIEGEL*. <https://www.spiegel.de/international/germany/german-and-russian-relations-are-at-an-impasse-a-835862.html>

Newnham, R. (2018). Russia vs. the West: The Economic Battle for Ukraine. *Journal of Ukrainian Politics and Society*, 2(1), 1-26.

Ochmann, C. (2012, 28 marzo). The New German Ostpolitik. *New Eastern Europe*. <https://neweasterneurope.eu/2012/03/28/the-new-german-ostpolitik/>

Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft. (2022). Über uns | Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft. Ost-ausschuss.de. <https://www.ost-ausschuss.de/de/uber-uns>

Oxenstierna, S., & Olsson, P. (2015). The economic sanctions against Russia. Impact and Prospect of Success, FOI.

Packer, G. (2014, 24 noviembre). The Astonishing Rise of Angela Merkel. The New Yorker. <https://www.newyorker.com/magazine/2014/12/01/quiet-german>

Pieper, O. (2020, 8 octubre). Schröder y Putin, «amigos intocables». DW.COM. <https://www.dw.com/es/amigos-intocables-la-pol%C3%A9mica-relaci%C3%B3n-entre-el-excanciller-schr%C3%B6der-y-putin/a-55207749>

President of Russia. (2015, 28 octubre). Meeting with Vice-Chancellor and Minister of Economic Affairs and Energy of Germany Sigmar Gabriel. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50582>

Proedrou, F. (2007). The EU–Russia energy approach under the prism of interdependence. *European Security*, 16(3-4), 329-355.

Proto, L. (2022, 22 febrero). Alemania da un paso al frente ante Putin y congela el gasoducto Nord Stream 2. El Confidencial. [https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-22/alemania-responde-a-putin-bloqueando-la-certificacion-del-gasoducto-nord-stream-2\\_3379891/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-22/alemania-responde-a-putin-bloqueando-la-certificacion-del-gasoducto-nord-stream-2_3379891/)

Putin, V. (2005, 5 mayo). Interview with German television channels ARD and ZDF. President of Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22948>

Quintero Aguirre, G. (2021). La diplomacia energética del gas ruso en Alemania: el caso de Gazprom entre 2012 y 2016

Ramírez, P. T. S. (2013). La Unión Europea y sus socios estratégicos frente a los actuales temas globales: el caso de la Federación Rusa y su geopolítica en la región europea. *Relaciones Internacionales*, (116), 147-165.

Riekmann, A. (2014, 1 abril). «Triángulo de Weimar» para una nueva política de vecindad. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/tri%C3%A1ngulo-de-weimar-para-una-nueva-pol%C3%ADtica-de-vecindad/a-17535523>

Rinke. (2014, 5 mayo). Wie Putin Berlin verlor. Internationale Politik. <https://internationalepolitik.de/de/wie-putin-berlin-verlor>

Schult, C., & Müller, P. (2017, 1 julio). EU-Kommission macht Front gegen Nord Stream 2. DER SPIEGEL, Hamburg, Germany. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/nord-stream-2-eu-kommission-will-mit-russland-ueber-pipeline-verhandeln-a-1155279.html>

Siddi, M. (2015). 7. Germany's evolving relationship with Russia: Towards a norm-based Ostpolitik?. *Europe's New Political Engine: Germany's role in the EU's foreign and security*

policy, 157-170.

Siddi, M. (2016). German foreign policy towards Russia in the aftermath of the Ukraine crisis: A new Ostpolitik?. *Europe-Asia Studies*, 68(4), 665-677.

Siddi, M. (2018). Identities and vulnerabilities: The Ukraine crisis and the securitisation of the EU-Russia gas trade. In *Energy Security in Europe* (pp. 251-273). Palgrave Macmillan, Cham.

Siddi, M. (2020). A contested hegemon? Germany's leadership in EU relations with Russia. *German Politics*, 29(1), 97-114.

Spiegel, P. (2015, 15 diciembre). Italy's Renzi joins opposition to Nord Stream 2 pipeline deal. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/cebd679c-a281-11e5-8d70-42b68cfae6e4>

Spomer, S. (2020). Economic effects of the mutual sanctions between Russia and the EU on Finland and Germany.

Steinmeier, F.-W. (2007, 3 marzo). Verflechtung und Integration. *Internationale Politik*. <https://internationalepolitik.de/de/verflechtung-und-integration>

Steinmeier, F.-W. (2013, 17 diciembre). Speech by Dr Frank-Walter Steinmeier. Federal Foreign Office. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/131217-bm-antrittsrede/258766>

Stent, A. (2007). Berlin's Russia challenge. *Insight Turkey*, 155-161.

Suárez, P. A., & Venegas, M. J. V. (2020). Thatcher y Merkel: mujeres claves en el proceso de integración europea. *Universidad del Desarrollo*.

Szabo, S. F. (2014a). *Germany, Russia, and the rise of geo-economics*. Bloomsbury Publishing.

Szabo, S. F. (2014b). Germany's Commercial Realism and the Russia Problem. *Survival*, 56(5), 117-128.

The Iran Nuclear Deal at Six: Now or Never. (2022, 1 febrero). *Crisis Group*. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/230-iran-nuclear-deal-six-now-never>

Timmins, G. (2006). German Ostpolitik under the red-green coalition and EU-Russian relations. *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 14(3), 301-314.

Trading Economics. (2022, junio). Germany Exports to Russia - 2022 Data 2023 Forecast 1992–2021 Historical.  
<https://tradingeconomics.com/germany/exports/russia#:~:text=Germany%20Exports%20to%20Russia%20was,COMTRADE%20database%20on%20international%20trade>

Trenin, D. (2008). Energy geopolitics in Russia-EU relations. Pipelines, politics and power: The future of EU-Russia energy relations. Centre for European Reform.

Trenin, D. (2018). Russia and Germany: from Estranged Partners to Good Neighbors. CARNEGIE MOSCOW CENTER.

Trenin, D. (2021, 1 octubre). Merkel's Legacy, as Seen From Russia. Carnegie Moscow Center. <https://carnegiemoscow.org/commentary/85475>

Ureña, M. S. (2015). La dependencia de Alemania del gas ruso: análisis y contingencias en el contexto actual de crisis en Ucrania. *Comillas Journal of International Relations*, (4), 52-72.

Vicari, M. S. (2020, 16 febrero). Aggregating Western interests for the Nord Stream 2- a successful tactic? *Vocal Europe*. <https://www.vocaleurope.eu/aggregating-western-interests-for-the-nord-stream-2-a-successful-tactic/>

Vivoda, V. (2017). Australia and Germany: a new strategic energy partnership. Australian Strategic Policy Institute.

Wagstyl, S. (2015, 1 diciembre). Germany pushes EU-Russia deal to avert Ukraine trade pact tension. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/4ee93654-9840-11e5-9228-87e603d47bdc#axzz3tSp94cJx>

Wettengel, J. (2020). Gas pipeline Nord Stream 2 links Germany to Russia, but splits Europe. *Clean Energy Wire*, 7.

Wigell, M., & Vihma, A. (2016). Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU. *International Affairs*, 92(3), 605-627.

Wood, S., & Henke, O. (2018). The Salisbury Poisoning Case and German–Russian Relations: Ambiguity and Ambivalence. *The Political Quarterly*, 89(4), 702-708.

World Energy Trade. (2019, 20 diciembre). Las sanciones de EEUU llegan tarde para detener el Nord Stream 2 Please enable JavaScript to view the comments. <https://www.worldenergytrade.com/oil-gas/distribucion/las-sanciones-de-eeuu-llegan-tarde-para-detener-el-nord-stream-2>

Yoder, J. A. (2015). From amity to enmity: German-Russian relations in the post Cold War period. *German Politics and Society*, 33(3), 49-69.

Yüksel, F. (2020, 3 abril). Turk Stream transfiere más de 1.000 millones de metros cúbicos de gas natural a Europa. Anadolu Agency. <https://www.aa.com.tr/es/econom%C3%ADa/turk-stream-transfiere-m%C3%A1s-de-1000-millones-de-metros-c%C3%BAbicos-de-gas-natural-a-europa/1791762>

Zagorski, A. (2005). Russia and Germany: Continuity and Changes. *Russie. Cei. Visions*, 6, 2-17.

Ziolkiewicz, M. (2022, 21 enero). Focus Germany: The Nord Stream 2 headache. GIS Reports. <https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-2-germany>