

**LIDERAZGO MORAL INTERNACIONAL BAJO CONDICIONES CRÍTICAS: EL
CASO DE ALEMANIA COMO POTENCIA CIVIL DURANTE LA CRISIS DE
REFUGIADOS DE 2015**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2017**

**LIDERAZGO MORAL INTERNACIONAL BAJO CONDICIONES CRÍTICAS: EL
CASO DE ALEMANIA COMO POTENCIA CIVIL DURANTE LA CRISIS DE
REFUGIADOS DE 2015**

MICHELLE SILVA OTÁLORA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2017**

**LIDERAZGO MORAL INTERNACIONAL BAJO CONDICIONES CRÍTICAS: EL
CASO DE ALEMANIA COMO POTENCIA CIVIL DURANTE LA CRISIS DE
REFUGIADOS DE 2015**

MICHELLE SILVA OTÁLORA

Trabajo de Grado para optar al título de Internacionalista

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO
VÍCTOR M. MIJARES
PROFESOR DE PLANTA DEL DEPARTAMENTO DE RELACIONES
INTERNACIONALES**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2017**

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO	6
1.1. Escuela Inglesa.....	6
1.2. Coyuntura crítica.....	9
1.3. Potencia civil	10
1.4. Potencia líder regional	12
1.5. Política exterior	14
1.6. Política migratoria	16
1.7. Gobernanza multinivel	17
1.8. Gobernanza de la seguridad.....	20
2. CAPÍTULO II: ALEMANIA COMO POTENCIA CIVIL	22
2.1. Alemania como potencia civil durante la Guerra Fría	22
2.2. Alemania como potencia civil después de la Guerra Fría	24
3. CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA EN LA COYUNTURA CRÍTICA DE 2015	28
3.1. Aproximación al caso de estudio	29
3.2. La Unión Europea como potencia civil en la crisis de refugiados de 2015	36
CONCLUSIONES	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43
ANEXOS	51

Lista de Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
RDA	República Democrática Alemana
RFA	República Federal Alemana
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

La crisis migratoria que inició en 2015, ha sido la mayor que ha afrontado Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Cientos de refugiados de países en conflicto, como es el caso de Siria, representan actualmente el mayor grupo de solicitantes de asilo. Según informó el Ministro del Interior alemán, Thomas de Maizière, para 2015 Alemania acogió alrededor de 890.000 refugiados.

Por lo anterior, el gobierno de Alemania ha expresado la necesidad de una reforma del sistema de Dublín, que regula las acogidas de refugiados en la UE. Asimismo, manifestó que es necesaria una política común de asilo y se debe reformar el sistema de Dublín para distribuir de manera justa a los refugiados dentro de la UE. Alemania se convirtió en el primer país en suspender el sistema de Dublín, ocasionando una crisis diplomática dentro de la UE en 2015.

La Convención de Dublín, también conocida como sistema de Dublín o acuerdo de Dublín fue firmada en Dublín, Irlanda en junio de 1990 y entró en vigencia en septiembre de 1997. Es una ley de la UE que determina cuál país es responsable de examinar la solicitud de asilo de un refugiado que llega a territorio europeo de acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En 2003, la Convención de Dublín fue sustituida por el Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo de la UE, denominado Dublín II y en 2013 se acordó el Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, denominado Dublín III, “por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.” (EUR-Lex, 2013). En este sentido, con base en este reglamento, se decide sobre qué país recae la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo.

La creación de un espacio europeo de libre circulación, la denominada zona Schengen, expuso la necesidad de armonizar las políticas de asilo dentro de la Unión Europea. Esto llevó a pactar lo que se llamó la Convención de Dublín en 1990, que posteriormente se reemplazó por la Regulación de Dublín II en 2003 y Dublín III en 2013 (Garcés-Mascareñas, 2015).

La Convención de Dublín parte de las obligaciones derivadas de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual fue creada en Ginebra, Suiza el 28 de julio de 1951, para responder a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, brindando protección internacional y asistencia a las víctimas de la guerra. Inicialmente sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes de 1951 podían solicitar asilo, pero en 1967 se creó el Protocolo de 1967, elaborado en Nueva York, Estados Unidos, que modificó las limitaciones de tiempo y espacio (ACNUR, 2017).

Esta convención, define quién es un refugiado, que puede pedir protección internacional en otro país y solicitar asilo en el mismo, determina que un refugiado no debe ser devuelto al país donde teme ser perseguido, explica los Derechos Humanos fundamentales de los refugiados: libertad de religión y de movimiento, derecho a la educación y posibilidad de trabajar. Asimismo, reconoce el alcance internacional del problema de los refugiados, y la necesidad de la cooperación internacional para solucionarlo. Por último, destaca la importancia de compartir la responsabilidad entre los diferentes Estados (ACNUR, 2017).

Según el ACNUR, actualmente 142 países forman parte de la Convención del Estatuto de los Refugiados, no obstante, todos los países sin excepción están obligados a respetar el Derecho Internacional de no devolver a una persona a un país donde tema ser perseguida (ACNUR, 2017). En este orden de ideas, el incumplimiento por parte de Alemania del sistema de Dublín refleja una ruptura de supranacionalidad. Alemania actuó de forma soberana, causando una crisis diplomática al interior de la UE, siendo que desde su inicio el país europeo ha

fomentado su espacio supranacional. Esto cuestiona su base de liderazgo y la estabilidad de sus instituciones. Así las cosas, la crisis humanitaria puso a prueba los principios que rigen a la UE.

De acuerdo con lo estipulado en el Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, la UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho. Además de los principios de igualdad de los Estados miembros, respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, una economía de mercado abierta y de libre competencia, cooperación leal, solidaridad, transparencia y proximidad, atribución, subsidiariedad y proporcionalidad (Calvo, 2014).

Por otra parte, es importante resaltar que la integración de Europa, desde sus inicios incorporó el principio de supranacionalidad. De acuerdo con Ramos (2011), “la supranacionalidad entendida como renunciar a ciertos aspectos de la soberanía nacional, ha servido de motor de desarrollo para la integración de Europa.” (p. 5). En este sentido, los países que conforman la UE, son naciones soberanas e independientes, pero comparten su soberanía, es decir los Estados delegan algunos poderes en las instituciones comunes, para tomar decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto.

Pregunta de investigación

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando a Alemania como un actor fundamental en el espacio europeo, pero que violó los tratados que ella misma acordó, siendo una potencia central de un esquema de integración con una clara orientación a la supranacionalidad, como lo es la UE, y teniendo un rol importante dentro de la UE con respecto a la crisis migratoria de 2015, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué Alemania quebrantó el principio común de la UE, la supranacionalidad, y el Acuerdo de Dublín, norma comunitaria de la UE, en

función de una decisión soberana en 2015, siendo un principio esencial de su propio proyecto de unidad política europea?

Hay que hacer énfasis en que lo axiológico es en este caso el principio común de la UE, la supranacionalidad, y lo normativo es el Acuerdo de Dublín. Existe una articulación entre lo axiológico y lo normativo que en este caso es la articulación entre el principio de supranacionalidad europea y el acuerdo migratorio que regula las fronteras y armoniza la política migratoria

Hipótesis

Desde la Guerra Fría, Alemania ha llevado adelante esfuerzos por ser considerada una potencia civil. La coyuntura crítica de la ola de refugiados de 2015 llevó a la canciller Angela Merkel a aplicar principios de defensa de valores centrales del proyecto, asumiendo el costo de quebrantar las normas de la UE. Este ensayo de liderazgo moral tuvo como fin proyectar a Alemania como una potencia responsable en el marco europeo, y a su vez a la UE como la gran potencia civil del sistema internacional.

Objetivo General

Demostrar si la Alemania de Merkel quebrantó la normativa comunitaria en materia migratoria con el fin de proyectar su liderazgo en el seno de la UE, y a su vez proyectar el liderazgo moral de la UE en el sistema internacional.

Objetivos Específicos

- Definir a Alemania como una potencia civil.
- Analizar la crisis de refugiados de 2015 en el contexto de las decisiones unilaterales alemanas.
- Demostrar si el objetivo de Alemania en 2015 fue reforzar la imagen de la UE como potencia civil y líder moral del sistema internacional.

En cuanto al diseño metodológico, se hace un análisis de tipo cualitativo, haciendo uso del estudio de caso¹, aplicado a Alemania. Se acude a fuentes primarias y secundarias, y se aplican como elementos interpretativos las diferentes categorías de análisis que se plantean en el marco teórico. En este sentido, se realiza una investigación de carácter interpretativa, utilizando un enfoque hermenéutico para explicar la decisión de Alemania de quebrantar unilateralmente el principio de supranacionalidad que durante décadas ha fomentado. Así mismo, se aplica la técnica de inferencia descriptiva, derivada de la metodología de *process tracing* o rastreo de procesos² para establecer la validez de la hipótesis planteada.

La variable independiente es la crisis migratoria de 2015 y la variable dependiente es la política migratoria unilateral adoptada por el gobierno de la canciller alemana, Angela Merkel, en la coyuntura crítica citada. Es por eso que se parte del análisis de política exterior.

El presente trabajo de investigación se divide en tres capítulos. En el primer capítulo se plantea el marco teórico, que expone las características principales de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales y los conceptos más importantes, utilizando los aportes realizados por autores como Buzan (2004), Arora (2006), Tewes (2002), Nolte (2012), entre otros, que permiten una mayor comprensión del objeto de estudio. El segundo capítulo, estudia el rol de Alemania como potencia civil, durante y después de la Guerra Fría hasta el presente. El

¹ Los estudios de casos pueden servir para cinco propósitos principales: probar teorías, crear teorías, identificar condiciones de antecedentes, verificar la importancia de estas condiciones de antecedentes y explicar casos de importancia intrínseca. Los estudios de casos ofrecen tres formatos para probar teorías: comparación controlada, procedimientos de congruencia y rastreo de procesos. El autor considera que el estudio de casos puede ser mejor si se quiere inferir o contrastar hipótesis explicativas (Van Evera, 1997).

² El rastreo de procesos, es una herramienta analítica para extraer inferencias descriptivas y causales de piezas de diagnóstico de evidencia, a menudo entendidas como parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos. El rastreo de procesos puede hacer contribuciones decisivas a diversos objetivos de investigación como identificar nuevos fenómenos políticos y sociales y describirlos sistemáticamente, evaluar hipótesis explicativas previas, descubrir nuevas hipótesis y evaluar estas nuevas afirmaciones causales. Cabe resaltar que el componente descriptivo del rastreo de procesos no comienza con la observación del cambio o la secuencia, sino con la toma de buenas instantáneas en una serie de momentos específicos (Collier, 2011).

tercer capítulo, aborda la crisis de refugiados de 2015 en el contexto de las decisiones unilaterales de Alemania, se hace un análisis de la política migratoria alemana en la coyuntura crítica de 2015. Finalmente, y a manera de conclusión se describen los resultados obtenidos, que reúnen los principales argumentos presentados a lo largo de este trabajo y buscan dar una respuesta a la pregunta de investigación.

1. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Se plantea un marco teórico que parte del enfoque de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales y aborda los conceptos de coyuntura crítica, potencia civil, potencia líder regional, política exterior, política migratoria, gobernanza multinivel y gobernanza de la seguridad.

1.1. Escuela Inglesa

El enfoque principal del presente trabajo se basa en la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales. Este enfoque resulta especialmente útil para el tema aquí planteado, ya que esta escuela considera que los actores internacionales se mueven por intereses, elemento importante del realismo, pero que las instituciones son instrumentos importantes pues modifican las conductas de los actores, como lo explica el institucionalismo.

De acuerdo con Buzan (2004), la teoría de la Escuela Inglesa puede ser pensada como un cuerpo establecido de trabajo teórico y empírico. El objetivo principal del trabajo de la Escuela Inglesa ha sido descubrir la naturaleza y la función de las sociedades internacionales, y explorar su historia y desarrollo. Para el autor, dos elementos centrales definen el carácter distintivo de la Escuela Inglesa, sus tres conceptos clave y su enfoque teóricamente pluralista. Los tres conceptos clave son: sistema internacional, sociedad internacional y sociedad mundial.

Dentro del discurso de la Escuela Inglesa, estos conceptos suelen codificarse como Hobbes (o a veces Maquiavelo), Grocio y Kant. Se derivan de las 'tres tradiciones' fundacionales de Wight (1991) de la teoría de las Relaciones Internacionales: el realismo, el racionalismo y el *revolucionarismo* (Buzan, 2014). En términos generales, estos términos se entienden de la siguiente manera.

El sistema internacional (Hobbes-Maquiavelo/realismo), trata sobre la política de poder entre los Estados y pone la estructura y el proceso de la anarquía internacional en el centro de la teoría de las Relaciones Internacionales. Esta posición es ampliamente paralela a la corriente dominante del realismo y al neorealismo. Se basa en una ontología de Estados y generalmente se aborda con una epistemología positivista, metodologías materialistas y racionalistas y teorías estructurales (Buzan, 2004).

Siguiendo con la sociedad internacional (Grocio/racionalismo), se trata de la institucionalización del interés mutuo y la identidad entre los Estados, y pone la creación y el mantenimiento de normas, reglas e instituciones compartidas en el centro de la teoría de las Relaciones Internacionales. De acuerdo con Buzan, esta posición tiene algunos paralelismos con la teoría del régimen, pero es mucho más profunda, teniendo implicaciones constitutivas más que implicaciones únicamente instrumentales. La sociedad internacional ha sido el foco principal del pensamiento de la Escuela Inglesa. En paralelo con el sistema internacional, también se basa en una ontología de Estados, pero generalmente se aborda con una epistemología constructivista y métodos históricos (Buzan, 2004).

Por último, la sociedad mundial (*Kant/revolucionarismo*) toma a los individuos, las organizaciones no gubernamentales y, en última instancia, a la población mundial en su conjunto como el foco de identidades y acuerdos sociales globales, y pone la trascendencia del sistema estatal en el centro de la teoría de las Relaciones Internacionales. Para el autor, el *revolucionarismo* se trata principalmente de formas de cosmopolitismo universalista y podría incluir el liberalismo. Esta

posición tiene algunos paralelismos con el transnacionalismo, pero tiene un vínculo mucho más importante con la teoría política normativa (Buzan, 2014).

Así las cosas, la base de la teoría de la Escuela Inglesa es la idea de que el sistema internacional, la sociedad internacional y la sociedad mundial existen simultáneamente, como objetos de discusión y como aspectos de la realidad internacional. La Escuela Inglesa, se basa en el supuesto metodológico que sustenta que el pluralismo teórico es esencial para una mejor comprensión del sistema internacional (Buzan, 2004).

De acuerdo con Bull (2002):

Una sociedad internacional existe cuando un grupo de Estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad, en el sentido en que ellos se conciben a sí mismos sujetos a un conjunto de reglas comunes que regulan su relación y que comparten en la construcción de instituciones comunes. (p. 13).

Según Buzan y Little (2000), los agentes de la sociedad internacional no son necesariamente los Estados, sino sus representantes. Por lo tanto, para entender los patrones de comportamiento que surgen en un sistema, es necesario entender las ideas culturales que subyacen en las acciones de los Estados que operan en el sistema.

Para Dunne (2007), esta teoría estudia a los seres humanos y sus valores políticos, basándose en un acercamiento histórico e institucional. De igual manera, una parte importante de este estudio es su enfoque en las ideas que dan forma a la política mundial. La Escuela Inglesa brinda una explicación de las relaciones internacionales que combina teoría, historia, moralidad, poder, agencia y estructura.

Teniendo en cuenta lo anterior, Jackson y Sørensen (2003), consideran que la Escuela Inglesa descansa sobre tres premisas importantes, primero, las relaciones internacionales son una rama de las relaciones humanas que actúan sobre valores básicos como interdependencia, seguridad, orden y justicia; segundo, una aproximación humanística que requiere una interpretación de los pensamientos y acciones de las personas involucradas en las relaciones internacionales; y tercero, la aceptación de la premisa de anarquía internacional.

En este orden de ideas, la Escuela Inglesa es una teoría de las Relaciones Internacionales que combina diferentes aspectos en la concepción de la realidad internacional. Lo anterior se debe a que esta teoría está influenciada por los tres giros académicos que marcaron las relaciones internacionales contemporáneas desde el fin de la Guerra Fría: el sociológico, el normativo y el histórico. Esto ha puesto a la Escuela Inglesa en lo que los teóricos de la disciplina han llamado una vía media entre el realismo y el liberalismo. Cabe resaltar que, dos de los aspectos primordiales que diferencian a la Escuela Inglesa son su pluralismo metodológico y su concepción de la realidad internacional como la simultaneidad de tres conceptos relacionados: el sistema internacional, la sociedad internacional y la sociedad mundial (Egas, 2013).

De esta manera, para Buzan y Little (2000) la teoría de la Escuela Inglesa se puede definir como un cuerpo de pensamiento que se enfoca en los conceptos de sociedad internacional y sociedad mundial y se basa en la perspectiva de que los sistemas internacionales siempre mostrarán elementos anárquicos, societales y transnacionales simultáneamente.

Teniendo en cuenta que el tema se refiere a potencias, valores, normas, reglas, y a la política migratoria alemana en el marco de la crisis de refugiados de 2015, se definen a continuación los conceptos más importantes.

1.2. Coyuntura crítica

De acuerdo con Berins Collier y Collier (1991) una coyuntura crítica puede ser definida como un período de cambio significativo, que normalmente ocurre de distintas maneras en diferentes países u otras unidades de análisis y se hipotetiza para producir distintos legados. Para Mahoney, las coyunturas críticas se caracterizan por la adopción de un arreglo institucional particular entre dos o más alternativas. Estas coyunturas son "críticas" porque una vez que se elige una opción, se vuelve más difícil volver al punto inicial cuando aún hay múltiples alternativas disponibles (Mahoney, 2000).

Por otra parte, Capoccia y Kelemen (2007) consideran que las coyunturas críticas, se pueden comparar a lo largo de varias dimensiones de variación y pueden ser parte de diferentes tipos de diseños de investigación comparativa. El diseño de investigación más común utilizado en argumentos comparativos que involucran coyunturas críticas, se basa en un marco teórico que identifica procesos históricos parecidos en diferentes unidades como, países, partidos, grupos de interés, que implican momentos críticos en los que el mismo tipo de actores actúa en un entorno estratégico similar y enfrenta desafíos similares. La variación normalmente proviene de los resultados contingentes de decisiones e interacciones estratégicas durante las coyunturas críticas.

Según Bengtsson y Ruonavaara (2011), las coyunturas críticas con frecuencia se asocian con crisis repentinas y cambios dramáticos. Sin embargo, la experiencia histórica ha mostrado que a veces los eventos que no se consideraban cruciales cuando sucedieron han cambiado el mundo a largo plazo.

1.3. Potencia civil

El concepto de potencia civil combina el término "civil", que se basa en normas y valores, con el término "poder", que se basa en la legitimidad y el orden. Aunque las potencias civiles tienen que ser democracias, no todas las democracias son

por definición potencias civiles. La potencia civil se basa en los derechos y valores democráticos, la resolución no militar de conflictos y el multilateralismo. Otro principio central de la potencia civil es la noción de derechos, que se basa en el reconocimiento y la búsqueda de valores universalmente reconocidos, especialmente la difusión de la democracia y el reconocimiento de los derechos humanos. Cabe destacar, que también se preocupa por cuestiones de seguridad blanda que giran en torno a la economía, la protección del medio ambiente, la migración y el crimen organizado (Tewes, 2002).

De acuerdo con Arora (2006), hay tres definiciones de la noción de potencia civil. Primero, la noción de potencia civil como un Estado; segundo, la potencia civil como el ejercicio de la política exterior mediante la influencia diplomática y económica; y tercero, la potencia civil como un proceso de *civilianization* (no en el sentido de civilización como proceso histórico, sino referido al carácter de hacer que algo sea de naturaleza civil).

Así mismo, este autor plantea que el concepto de potencia civil de Maull no es pacifista, pues incluye la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza militar, pero sólo como medida de último recurso para la protección del derecho y orden internacional. En este sentido, sólo se recurrirá al uso de la fuerza, cuando todas las demás formas de sanciones negativas, especialmente las económicas, se hayan agotado por completo y sin éxito. En este sentido, la potencia civil descansa principalmente en instrumentos de política exterior diplomáticos y económicos, los cuales pueden utilizarse en términos de incentivos positivos (zanahorias) o sanciones negativas (palos). De esta forma, la noción de diplomacia de potencia civil se basa principalmente en el valor de la persuasión en lugar de la coacción. En este punto, se reconocen los paralelismos entre la línea de argumentación de Maull y la de *soft power* de Joseph Nye (Arora, 2006). En otras palabras, el ejercicio de potencia civil se relaciona con la concepción de 'poder blando' de Nye (Tewes, 2002).

Así las cosas, la potencia civil se basa principalmente en el uso de instrumentos no militares, especialmente diplomáticos y económicos. Sin embargo, como aclaró Maull, esto no significa que la potencia civil sea completamente pacifista, ya que, como Estado, una potencia civil debe estar en condiciones de protegerse y defenderse de una posible agresión externa. Además, debe ser capaz de mantener y salvaguardar los principios del derecho internacional de los que depende continuamente la propia credibilidad de la noción de potencia civil. Por lo tanto, una potencia civil puede recurrir a la amenaza y/o al uso de la fuerza militar para hacer cumplir el orden internacional, si está legitimada internacionalmente para hacerlo, especialmente cuando todas las demás formas de sanciones han fallado (Arora,2006).

Por otra parte, Maull plantea algunas precondiciones sociopolíticas domésticas básicas necesarias para que un país adopte un rol de potencia civil en asuntos internacionales. Por un lado, está la prosperidad material, precondición importante para la estabilidad del orden democrático interno. Otra precondición significativa son los procesos de aprendizaje históricos que han servido para establecer un consenso general entre la élite y el público en general sobre la importancia de la cooperación supranacional y la renuncia a la soberanía absoluta en respuesta a los riesgos y costos asociados con el poder militar y el dilema de seguridad tradicional resultante (Arora, 2006).

En este orden de ideas, para contener la violencia, la potencia civil ejerce moderación en el uso de la fuerza militar, para construir instituciones internacionales, favorece la acción colectiva y para abordar amenazas no militares a la seguridad, emplea instrumentos de política exterior no militares. La importancia del multilateralismo y los intereses sociales se relacionan con las preocupaciones de la potencia civil. El multilateralismo es su condición esencial y las influencias sociales son sus fundamentos internos (Tewes, 2002). Cabe resaltar que, una potencia civil debe estar dispuesta a desarrollar estructuras

supranacionales para abordar cuestiones críticas de gestión internacional (Smith, 2005).

1.4. Potencia líder regional

El concepto de potencia líder regional proviene, por un lado, del concepto de región, el cual compone una categoría primordial tanto en la geopolítica como en la geografía, y, por otro lado, del término poder, que ocupa un lugar central en la disciplina de las relaciones internacionales. Por lo tanto, una potencia líder regional ejerce su liderazgo en una región definida mediante sus recursos materiales (militares, económicos, demográficos), organizaciones (políticos) e ideológicos y como resultado posee una posición jerárquica determinada en el sistema internacional (Nolte, 2012). Así mismo, debe estar dispuesta a asumir el liderazgo, tener una gran influencia en los asuntos regionales y estar sujeta a una red de interdependencia económica, política y cultural dentro de la región que integra (Flemes, 2010).

Para Nolte (2006), el concepto de potencia es un referente geopolítico que abarca aspectos económicos, políticos y militares, el cual hace referencia a un conjunto de países y a su jerarquización en el sistema internacional. Además, tiene la capacidad de proyectar su poder militar en distintas regiones del mundo y la posibilidad de ejercer su influencia política a nivel global.

Por otro lado, Ardila (2012) destaca que analistas internacionales de la interdependencia como Nye empiezan a darle importancia al uso del soft power en los diferentes tipos de potencias. De este modo, prefiriendo el soft power, las potencias regionales proponen ser mediadores entre diferentes países, son respetuosos del status quo, desarrollan coaliciones y alianzas políticas y buscan ser reconocidas. También, participan en la estructura de gobernanza regional, tienen estabilidad política y disposición mínima de recursos duros, y manifiestan la voluntad de ejercer liderazgo en la política exterior.

Los Estados que usualmente figuran entre las potencias regionales se caracterizan generalmente por tener un gran número de habitantes y un PIB muy alto en comparación con los otros países de la región. Así mismo, disponen de fuerzas armadas convencionales fuertes y en algunos casos también tienen armas nucleares (Nolte, 2006).

Neumann (1992) define una potencia regional como un Estado, que: 1) es parte de una región geográfica delimitada; 2) tiene la capacidad de enfrentar a cualquier coalición de Estados en la región; 3) tiene gran influencia en asuntos de importancia regional; 4) a diferencia de potencias medianas tiene un papel relevante no sólo en el ámbito regional sino también en el ámbito global.

De igual forma para Nolte (2012), una potencia regional es un Estado que está interconectado a la región a la que pertenece, en el ámbito político, económico y cultural. Así mismo, es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional, constituye y define una identidad regional o un proyecto regional común, y fija ampliamente la agenda de seguridad regional. A esto se le suma que, es un Estado cuyo rol de líder es reconocido y/o respetado por los Estados dentro y fuera de la región, especialmente, por otras potencias líderes regionales. Por último, una potencia líder regional es un Estado que participa y es miembro de foros e instituciones regionales y globales, y debe tener la capacidad de representar no sólo sus propios intereses en estos escenarios sino también en parte los intereses regionales.

1.5. Política exterior

La política exterior de un país es una combinación de elementos comerciales, económicas, diplomáticos y militares (Cancelado, 2016). De acuerdo con Duncan, Jancar-Webster y Switky (2009), la política exterior establece las maneras en las que los Estados, actores principales de la escena internacional traducen su poder en políticas diseñadas o planeadas para lograr resultados de tres grandes

objetivos o intereses nacionales, la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política.

Para Velázquez (2007), “la política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional (...).” (p.22). Además, considera que es determinada por los factores de situación tanto internos como externos. Por otra parte, según Pearson y Rochester (2001), la política exterior se refiere al conjunto de prioridades establecidas por los Estados para servir como líneas de conducta, para elegir entre diversos cursos de acción en situaciones específicas y dentro de contextos determinados alcanzar sus metas.

Para Velosa (2012), la política exterior abarca todas las acciones del Estado frente a otros actores internacionales o frente al sistema internacional en su conjunto. Es decir, debe ser dirigida hacia fuera de sus fronteras, no obstante, su implementación puede realizarse en su interior.

Con respecto a las acciones, estas son entendidas como:

las decisiones y las no decisiones y todo su proceso, desde la percepción de una situación que necesita ser atendida y su interpretación hasta la inacción por diferentes razones; una acción puntual frente a un caso particular o la construcción de principios generales que orientarán la forma de relacionarse con el exterior. (Velosa, 2012, p.41).

Cabe destacar que, la política exterior obedece a intereses estatales, societales o gubernamentales o a cualquier combinación de este tipo (Velosa, 2012).

En este orden de ideas, la política exterior es un curso de acción pensado para alcanzar los objetivos en las relaciones exteriores según el interés nacional. Así las cosas, la política exterior consiste en decisiones y acciones que involucran

hasta cierto punto las relaciones entre un Estado y otros (Frankel, 1968). Para ello se tienen en cuenta los medios de política exterior, las metas, los valores y los diferentes instrumentos que utiliza el gobierno para establecer relaciones con los diferentes países (Adnan, 2014).

Por su parte, Smith y Webber (2002), señalan que la política exterior se compone de los objetivos buscados, los valores establecidos, las decisiones y acciones tomadas por los Estados, y los gobiernos nacionales que actúan en su nombre, en el contexto de las relaciones externas de las sociedades nacionales.

1.6. Política migratoria

Según la GIZ (2013), la política de migración incluye enfoques de política nacional para diseñar y gestionar la inmigración y la emigración, en particular la migración laboral (legal), así como la recopilación y evaluación de datos. Además, incluye las regulaciones legales, las instituciones gubernamentales responsables y los actores no estatales. Por otra parte, también abarca la gestión de la migración internacional, que regula las relaciones entre los países de origen y de acogida y los movimientos migratorios regionales.

Al elaborar políticas migratorias específicas para cada país, cuestiones como la facilitación de las remesas transferidas por los migrantes a sus países de origen o las relaciones con la dispersión son importantes. Otros componentes potenciales a través de la migración son, la promoción de la transferencia de conocimiento a través de expertos que regresan a su país, la formación profesional, la regulación del mercado laboral y el desarrollo del sector privado. Así mismo, es importante la interacción entre migración y seguridad, cambio climático y cuestiones de género, en el marco de una estrategia de política migratoria. Por lo tanto, la política migratoria forma la estructura general para los temas relacionados con la migración mencionados anteriormente (GIZ, 2013).

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):

La política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio. (Corte IDH, 2003).

De igual forma, Mármora (1987) define la política migratoria como “todas las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones, u omisiones etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de su territorio” (p.1).

Las políticas migratorias son parte de las políticas públicas y, por lo tanto, le corresponde al gobierno de cada país tomar las decisiones para definir las y aplicarlas. En este sentido, los Estados fijan las políticas migratorias, establecen mecanismos de control de ingreso y salida de su territorio (IPPDH MERCOSUR y OIM, 2016).

En este orden de ideas, se entiende por política migratoria las decisiones que ejerce un Estado para controlar su territorio e identificar a las personas que entran, transitan o salen de él. De acuerdo con esto, son las decisiones públicas relacionadas con la inmigración, el tránsito y la emigración internacional (Yrizar, 2009).

1.7. Gobernanza multinivel

Empezando por el concepto mismo de gobernanza, Kohler-Koch (1999) afirma que:

En esencia, la ‘gobernanza’ se refiere a los modos y medios en que las diferentes preferencias de los ciudadanos son trasladadas en efectivas elecciones de políticas, a cómo la pluralidad de intereses sociales es

transformada en acción unitaria y se logra la conformidad de los actores sociales. (p.14).

Como expresa Morata (2004), el concepto de gobernanza se refiere a una forma de gobierno nuevo, no jerárquico, basado en la interacción entre actores públicos y privados. En este sentido, el autor plantea que:

En suma, el denominador común de las distintas definiciones de la gobernanza es su conexión con el proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos públicos y privados, en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes. (p. 28).

Teniendo en cuenta lo anterior, la gobernanza multinivel hace referencia a procesos que reúnen tanto a actores públicos como privados en escenarios en los que predomina el intercambio y la cooperación. Además, la gobernanza multinivel comprende la integración de procesos entre los diferentes niveles institucionales de manera que se logre un beneficio para los actores involucrados (Morata, 2004).

La gobernanza multinivel reconoce la existencia de varios actores interdependientes que cuentan con distintos intereses y recursos, lo cual también se puede denominar "la gestión compartida de la complejidad social" (Morata, 2011). De acuerdo con el autor, la gobernanza multinivel demanda capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción, por un lado, vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el europeo y, por otro lado, horizontal, no sólo las administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también la participación de actores no públicos, privados y sociales. En este sentido, la gobernanza multinivel formula la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los diferentes ámbitos de la sociedad (Morata, 2011).

Por otra parte, el enfoque de la gobernanza multinivel considera que la Unión Europea hace parte de una entidad política que se caracteriza por la ampliación de

la autoridad entre los distintos niveles de gobernanza y entre los autores. De esta manera, este enfoque resulta útil para analizar la toma de decisiones y su implementación en el contexto de la UE, que va más allá de la relación tradicional entre territorio, función e identidad para convertirse en un medio de resolución de conflictos y de coyuntura de intereses (Morata, 2004).

Según Hooghe y Marks (2001), el enfoque de la gobernanza multinivel considera la integración europea “como el proceso de creación de una nueva entidad política en el que la autoridad y la influencia política están repartidas entre múltiples niveles de gobierno —subnacional, nacional y supranacional” (p. 2). En este sentido, el enfoque de la gobernanza multinivel es la imagen de un conjunto de instituciones actuando de manera informal a través de redes en las que convergen los actores supranacionales, nacionales y subnacionales (Banchoff & Smith, 1999).

La Gobernanza multinivel, acentúa la creciente interdependencia institucional que caracteriza el Estado moderno y en la importancia de las redes políticas que entretejen los distintos niveles de gobierno. Así mismo, tiene en cuenta los sistemas de gobernanza que incluyen a actores internos e internacionales y el rol de los actores privados que funcionan fuera de las estructuras gubernamentales (Peters & Pierre, 2004). En este sentido, Morata (2012) considera que, como enfoque analítico, su objetivo consiste en explicar la toma de decisiones y su implementación en el complejo entramado de la UE.

En este orden de ideas la gobernanza multinivel resalta que ningún actor individual está en condiciones de brindar respuestas únicas y universales a los problemas que atraviesan los diferentes niveles de gobiernos (Morata, 2004). Por tanto, las redes son las que mejor explican el entramado de relaciones que se reflejan en la UE. La creación de éstas, es para lograr objetivos comunes, facilitar el aprendizaje recíproco de los participantes y presentan la ventaja de adaptarse a los nuevos problemas (Rodríguez y Guerrero, 2009).

Las redes como instrumento de gobernanza, representan un enfoque no jerárquico y más integrado de las políticas en el momento de enfrentar cuestiones que superan las divisiones administrativas, por ejemplo, desarrollo económico, medio ambiente, gestión del territorio, inmigración, entre otros (Morata, 2004).

Generalmente las redes contemplan tres funciones, en primera instancia, movilizan y cohesionan a los actores que las integran; en segundo lugar, aumentan la cooperación entre actores y niveles de gobierno; por último, posibilitan la actividad de lobbying en relación con los niveles superiores de gobierno. No obstante, para ser eficaces, las redes de gobernanza necesitan aparte de liderazgo político, capacidades institucionales (Morata y Noferini, 2014).

Así las cosas, el concepto de gobernanza multinivel es útil para entender los cambios de los Estados en el contexto de la UE y en una coyuntura de renacimiento de las presiones subestatales (Morata, 2004).

1.8. Gobernanza de la seguridad

Según Krahmman (2003), la gobernanza de la seguridad es un concepto reciente en la disciplina de las relaciones internacionales y muestra la creciente fragmentación de las estructuras de autoridad referentes a la seguridad internacional. El término de gobernanza de la seguridad, describe el desarrollo desde el sistema de seguridad centralizado de la época de la Guerra Fría hasta las estructuras de seguridad cada vez más fragmentadas y complejas de hoy. El concepto de gobernanza de la seguridad se ha aplicado a la arquitectura de seguridad transatlántica para explicar su transformación en términos de un cambio de “gobierno” a “gobernanza” desde el fin de la Guerra Fría.

Este cambio se da por la ausencia de una amenaza militar unificadora, que genera una ampliación de la noción de seguridad, incluyendo nuevas formas de amenazas a la seguridad y, de esta forma, a la aparición de nuevos actores importantes en el gerenciamiento de la seguridad internacional. Si bien los

Estados siguen siendo los actores fundamentales en asuntos referentes a la seguridad, otras formas de autoridad formales e informales han aumentado su influencia en los distintos niveles sistémicos (Flemes y Radseck, 2012).

Krahmann (2003) afirma que hay varios factores que impulsan el cambio de gobierno a gobernanza a nivel nacional, regional e internacional. Uno de los factores es la creciente conciencia de los problemas globales y las nuevas amenazas a la seguridad, como el crimen transnacional, el terrorismo y la migración, que sólo se pueden resolver a través la cooperación internacional.

La gobernanza se puede definir mediante la fragmentación de la autoridad política en siete dimensiones: geografía, función, recursos, intereses, normas, toma de decisiones e implementación de políticas. Estas dimensiones juntas ayudan a diferenciar gobernanza de gobierno como conceptos ideales de autoridad política fragmentada y centralizada. Teniendo en cuenta esto, el concepto de gobernanza de la seguridad aplica esta definición a las estructuras y procesos cambiantes que caracterizan la seguridad nacional e internacional (Krahmann, 2003).

Por otra parte, la gobernanza de la seguridad aplicada a asuntos regionales, es decir la gobernanza de la seguridad regional:

(...) denota estructuras de autoridad formales e informales que coordinan, gerencian y reglamentan respuestas colectivas a las amenazas de la seguridad de los estados en una región delimitada o los esfuerzos comunes de dichos estados para promover la seguridad y la estabilidad fuera de su región. Los desafíos colectivos a la seguridad pueden ser subdivididos en conflictos interestatales, crisis domésticas que afectan la estabilidad regional y amenazas transnacionales. Las estructuras de autoridad unilaterales, bilaterales y multilaterales pueden ser codificadas en formas institucionales de tipo formal y vinculante, pero también pueden ser identificadas en normas de conducta y de acción aceptadas informalmente entre los estados de la región. (Flemes y Radseck, 2012, p. 207).

De acuerdo con Krahmman (2003), la gobernanza de la seguridad se ha relacionado con las estructuras y procesos que permiten a un conjunto de actores públicos y privados coordinar sus necesidades e intereses interdependientes a través de la elaboración e implementación de decisiones políticas vinculantes en ausencia de una autoridad política central.

2. CAPÍTULO II: ALEMANIA COMO POTENCIA CIVIL

La Segunda Guerra Mundial dejó a una Alemania destruida y una nación dividida, expuesta a uno de los enfrentamientos de mayor tensión del siglo XX, la Guerra Fría. Por lo anterior, imaginar a Alemania como una potencia de gran desarrollo económico, político y social, con un enorme poder de liderazgo, era algo impensable y estaba lejos de la realidad (Gutiérrez, 2010).

2.1. Alemania como potencia civil durante la Guerra Fría

Durante el período de la Guerra Fría la política exterior alemana se encausó en una potencia civil '*Zivilmacht*', considerada una identidad de política exterior particular que promueve el multilateralismo, la construcción institucional y la integración supranacional, y trata de limitar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales a través de normas nacionales e internacionales (Maull 2004).

Después de la Segunda Guerra Mundial y bajo el control de los países aliados que ocupaban el occidente de Alemania, la RFA fue decisiva para las siguientes décadas de Guerra Fría. De acuerdo con Maull, hay dos razones principales, en primer lugar, ayudó a mantener una fuerte estrategia militar de persuasión y contención política para el potencial expansionismo soviético en Europa, bajo el liderazgo estadounidense, por medio de la OTAN. En segundo lugar, hizo posible el desarrollo de una Europa Occidental pacífica, estable y próspera mediante el proceso de integración europeo. Así, después de su pasado traumático y los profundos problemas históricos, la política exterior alemana se concentró en ser una potencia civil (Gutiérrez, 2010).

En el período de la Guerra Fría, Alemania era una nación dividida en dos, ocupado por los dos bloques vencedores de la guerra que se disputaban el poder y la hegemonía global. Tanto la República Federal de Alemania (RFA) como la República Democrática de Alemania (RDA), buscaban reconstruirse y fortalecerse cada una como nación, con las restricciones impuestas por sus ocupantes, los aliados bajo el liderazgo de Estados Unidos en la RFA y la Unión Soviética en la RDA. Cabe resaltar, que la RFA sería la de mayor desarrollo y proyección hacia el mundo (Gutiérrez, 2010).

Cabe resaltar que, desde un principio, la reestructuración de la RFA se basó en la coyuntura de las políticas internas con las políticas externas y fue así como la política exterior alemana se encausó en dos pilares esenciales, el multilateralismo y la potencia civil. Para la RFA, ambos pilares serían la forma de integrarse de nuevo al mundo, por medio del impulso de un mercado neoliberal, el desarrollo de instituciones democráticas y la construcción de un proceso de integración supranacional. Tanto el multilateralismo como el concepto de potencia civil, fueron la base para el inicio de acercamientos entre Alemania y otros países europeos, procurando una interdependencia de tipo cooperativa (Gutiérrez, 2010).

De acuerdo con Quiroga (2016), el fundamento de la política exterior alemana occidental después del desastre de la Segunda Guerra Mundial hasta 1989, se caracterizó por el constante intento de los gobiernos de la RFA para conseguir que las demás democracias occidentales la vieran como una democracia más, es decir como un país normal; su esfuerzo se basaba en ganar confiabilidad y ante todo credibilidad ante sus vecinos. No obstante, la normalidad con la que intentó presentarse, tuvo siempre el problema latente: la división del país como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, lo cual fue un elemento de inestabilidad en el continente.

Maull afirma que Alemania, al igual que Japón, eran potencias civiles y se dieron cuenta que era mucho más fácil dar soberanía a las instituciones supranacionales

debido a su experiencia de posguerra. Asimismo, habían aprendido según su propia experiencia, que los costos de la fuerza militar eran peligrosamente altos y si era posible debían evitarse. Por otra parte, Maull señala que la política exterior de las potencias civiles estaba fuertemente ligada a los valores que gobernaban su política interna. En el caso de Alemania los patrones que caracterizaron la política exterior de la República Federal eran, la resolución de conflictos no militares, el multilateralismo y los valores democráticos (Tewes, 2002).

2.2. Alemania como potencia civil después de la Guerra Fría

Después de la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y tras la reunificación de los dos Estados alemanes el 3 de octubre de 1990, aparece una Alemania fortalecida en el escenario mundial. Para el nuevo país no era tarea fácil readaptarse al nuevo escenario internacional como potencia que había recuperado la soberanía y superado la división de su territorio y población impuesto después de la Segunda Guerra Mundial (Quiroga, 2016).

Con el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, la RFA asume la responsabilidad de la unificación y de conseguir el equilibrio interno sin dejar de lado la proyección internacional, sus relaciones con Estados Unidos, con la OTAN y continuar el proceso de integración con Europa por medio de su política exterior. Una vez unificada, Alemania participó en operaciones militares como la de Kosovo en 1999, cuando apoyó el bombardeo, por parte de las tropas de la OTAN, el cual no fue legitimado por el Consejo de Seguridad de la ONU. Tanto la ONU como otros países se sorprendieron con estas acciones por parte del país europeo y le reclamaron su participación en acciones bélicas (Gutiérrez, 2010).

En respuesta a las críticas, Alemania argumentó que se trató de un impulso humanitario y moral. En este sentido, la razón de su participación en la intervención de la OTAN fue el imperativo moral de ponerle fin al sufrimiento humano de la población de Kosovo. Así, la intervención militar en la región tenía una fuerte justificación humanitaria, específicamente para ponerle fin a las

atrocidades y violaciones de los derechos humanos que se estaban cometiendo contra civiles inocentes en Kosovo. Otra de las razones de su intervención fue para ratificar su credibilidad en la política exterior y una manera importante de hacerlo fue demostrando su lealtad a sus aliados. Por otra parte, Alemania se opuso a la invasión de Irak en 2003 por parte de Estados Unidos (Arora, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, en el ámbito militar, la posición de Alemania como potencia civil y su compromiso con organizaciones supranacionales, sin recalcar su participación en operaciones militares de la OTAN, demostraron su total convencimiento en apoyar y promocionar la cooperación y la paz, mediante políticas multilaterales. Así las cosas, Maull afirma que el poder civil continuó a pesar del difícil proceso de reunificación, la entrega de soberanía a un poder supranacional, el uso limitado de la fuerza y las políticas exteriores con base en el derecho internacional y por medio del multilateralismo se mantuvieron y se intensificaron (Gutiérrez, 2010).

Por otro lado, Risse (2004), señala que, entre el final de los años noventa y principios del siglo XXI, se acentuó por parte de analistas alemanes la continuidad de la política exterior de la RFA como potencia civil con la política exterior anterior a la caída del Muro de Berlín.

Estos analistas reiteraban la existencia de muchos elementos de continuidad que indicaban que la política exterior seguía siendo en términos generales la misma. En este sentido, el país estaba compuesto por una red de instituciones internacionales, lo que implica que la política exterior está en parte definida por los actores internacionales. No se insistía en una autonomía en política exterior y se resaltaba en la integración hacia el mundo occidental y una cooperación fuerte con la UE y la OTAN. De esta forma, siendo una potencia económica se presentaba más como una potencia civil, un soft power, con estrategias civiles y no militares (Hellmann, Wolf y Schmidt, 2007).

En este orden de ideas, el país europeo que durante años estuvo limitado por su división, el control de los aliados y por ser centro del conflicto de la Guerra Fría, empieza a trazar un nuevo escenario de participación en la política internacional. Alemania se ha convertido en las dos últimas décadas en una de las principales potencias económicas mundiales y en el actor fundamental de la integración europea. Su diplomacia de cooperación y su política de potencia civil la han reubicado en el centro de los debates de la política internacional (Sierra, 2016).

Desde 2005, Angela Merkel ha sido la canciller de Alemania. Fue reelegida por cuarta vez consecutiva el 24 septiembre de 2017, como la más alta representante del gobierno alemán. Con este triunfo superará a Konrad Adenauer, primer canciller de la República Federal de Alemania quien permaneció 14 años en el cargo e igualaría el récord de su mentor político Helmut Kohl canciller de la reunificación alemana que estuvo 16 años en el cargo. Cabe destacar que es la mujer que más tiempo lleva al frente de un gobierno occidental, superando a Margaret Thatcher en Reino Unido y a Golda Meir en Israel (BBC Mundo, 2017).

El desarrollo de la política exterior puesta en práctica por la canciller representa fundamentalmente una continuidad de la política exterior alemana. Continúa con la misma tendencia de los gobiernos anteriores, es decir “fortalecerse como potencia civil, integrarse a su contexto natural (la Unión Europea—UE) y reforzar su imagen a nivel internacional, pero son manejados de forma diferente y con nuevos acentos” (Sierra, 2016).

Para Maull, las enseñanzas específicas de la historia de Alemania junto con su ubicación geográfica central en el corazón de Europa, su importancia económica para el resto de Europa, así como su papel clave en el proceso de integración europeo son factores esenciales que le concedieron una responsabilidad especial a la nueva Alemania para desarrollar sus propios poderes de potencia civil (Arora, 2006).

A pesar de ser el país más fuerte en términos económicos de la UE y de su incremento en mecanismos propios de una potencia, no es exactamente como cualquier otra potencia europea debido a su papel en las dos guerras mundiales, la dictadura nacionalsocialista y el holocausto. Por ello, aún hoy se debe hablar de Alemania como una potencia especial en el escenario internacional (Quiroga, 2016).

En política exterior Alemania seguirá empuñando la carta del multilateralismo, aunque el interés nacional determine cada vez más su política exterior. Además, continuará buscando el apoyo de los organismos internacionales como la ONU y la OTAN. A partir de la reunificación, el país ha querido tener una influencia más precisa en relación con la OTAN y así dejar de ser el objeto en el que se había convertido desde 1955, cuando el país únicamente acondicionaba su política a la de Estados Unidos (Varwick, 2007).

3. CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ALEMANA EN LA COYUNTURA CRÍTICA DE 2015

Alemania como potencia líder regional, así como potencia civil, jugó un rol importante en la crisis de refugiados que golpeó a Europa en 2015. Alemania adoptó un papel de liderazgo, siendo el país europeo que más refugiados acogió (ver anexo 1), y fue el país con mayor número de solicitudes de asilo de ciudadanos sirios, que huían de la guerra en Siria (ver anexo 2).

Por lo anterior, es pertinente explicar la diferencia entre refugiado y migrante. De acuerdo con la ACNUR, los refugiados

son personas que huyen de conflictos armados o persecución. Con frecuencia, su situación es tan peligrosa e intolerable que deben cruzar fronteras internacionales para buscar seguridad en los países cercanos y, entonces, convertirse en 'refugiados' reconocidos internacionalmente, con acceso a la asistencia de los Estados, el ACNUR y otras organizaciones. Son reconocidos como tal, precisamente porque es muy peligroso para ellos volver su país y necesitan asilo en algún otro lugar. Para estas personas, la denegación del asilo tiene potencialmente consecuencias mortales. (ACNUR, 2015).

Los Estados tienen la responsabilidad esencial de proteger a los refugiados. La protección de los refugiados tiene varios puntos, entre los cuales están, la no devolución a los peligros de los cuales han huido, el acceso a procedimientos de asilo justos y medidas que hagan respetar sus derechos humanos, que les permitan vivir en condiciones dignas y los ayuden a encontrar una solución largo plazo (ACNUR, 2015).

A diferencia, los migrantes eligen desplazarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino especialmente para mejorar su calidad de vida, al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A

diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes siguen recibiendo la protección de su gobierno (ACNUR, 2015).

Los países tratan a los migrantes de acuerdo con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración. Por otro lado, tratan a los refugiados aplicando normas sobre el asilo y la protección de los refugiados, que están definidas tanto en su legislación, como en el derecho internacional. De este modo, los países tienen responsabilidades específicas con cualquier persona que solicite asilo en su territorio o en sus fronteras (ACNUR, 2015).

3.1. Aproximación al caso de estudio

Ahora bien, centrándonos en la coyuntura de 2015, Alemania dejó de enviar a los solicitantes de asilo sirios hacia los Estados por los que accedieron a la UE. De esta manera, el país europeo suspendió la aplicación de la Convención de Dublín³ que regula los tramites después de una petición de asilo en el espacio Schengen⁴.

El acuerdo de Dublín, soporte fundamental del sistema de asilo común, se ha puesto en duda con la crisis de refugiados a la que hace frente la UE. Alemania reconoció que uno de los problemas del sistema de Dublín es que países como

³ El Reglamento de Dublín se aplica en toda una región geográfica que abarca 32 países. Los 28 países de la UE, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, Rumanía y Suecia) y 4 países asociados al reglamento de Dublín, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (Unión Europea, 2014).

⁴ El Espacio Schengen, denominado tras el Acuerdo de Schengen firmado en 1985 en la localidad de Schengen en Luxemburgo y que entró en vigor en 1995, hace referencia a una zona en la que 26 países europeos han eliminado los controles fronterizos en las fronteras comunes, también conocidas como fronteras internas. Los países aplican normas comunes para controlar las fronteras externas del espacio Schengen. En otras palabras, el espacio Schengen funciona en términos migratorios como un solo país, con una política común de visados. En este sentido, al pertenecer a la zona libre de controles fronterizos internos, estos países no realizan controles fronterizos en sus fronteras internas, es decir en las fronteras entre dos Estados Schengen y realizan controles acordados, ajustados a criterios definidos, en sus fronteras externas (Comisión Europea, s.f.).

Grecia e Italia no tiene la capacidad para recibir a un gran número de solicitantes. Los países fronterizos son los primeros en recibir por las diferentes rutas, a los refugiados y por lo tanto también los más afectados por el sistema (W Radio, 2015). Una de las rutas utilizadas por los refugiados sirios, es a través de Turquía como país de tránsito para luego continuar su recorrido a los países de destino como Grecia y Alemania (ver anexo 3). Por otra parte, la ruta de los Balcanes, también es usada por los refugiados que buscan llegar al centro de Europa, principalmente a Alemania.

En plena crisis migratoria en 2015 la canciller alemana Angela Merkel, decidió suspender temporalmente el Reglamento de Dublín III, lo que quiere decir que Alemania ya no devolvería a los refugiados sirios al punto de entrada en Europa, es decir al primer país europeo al que ingresaron. En otras palabras, Merkel suspendió el sistema de Dublín para agilizar las peticiones de asilo de los refugiados que llegaban a las fronteras europeas, en su mayoría sirios que huían de la guerra en su país. Así las cosas, se observa que el sistema de Dublín no está funcionando como debería. En 2011, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó el sistema de Dublín en una sentencia en la que se determinó que no podía aplicarse si el primer país por el que pasó el refugiado no puede cumplir con el proceso de asilo con garantías (W Radio, 2015).

Para comprender este problema, es necesario realizar una cronología de la crisis de refugiados de 2015, exponiendo los eventos más importantes. De acuerdo con el ACNUR, en 2015 más de 300.000 personas cruzaron el Mediterráneo y en el intento murieron más de 2.600 personas. En la ruta de los Balcanes, los refugiados, en su mayoría sirios, pasan por Grecia, Macedonia y Serbia antes de entrar a Hungría, país desde el que intentan continuar su viaje hacia Europa occidental, principalmente a Alemania y Suecia (ACNUR, 2015)

Durante el verano de 2015, se dio una sobrecapacidad en países como Grecia e Italia, debido a la cantidad de personas que llegaban a su territorio, lo cual

evidenció que estos países solos no podían hacer frente a esta situación. En consecuencia, la sobrecapacidad de estos países se tradujo posteriormente en mayores flujos hacia Alemania o los países nórdicos a través de la denominada ruta de los Balcanes (Soli, 2017).

El 23 de junio el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, anunció la suspensión unilateral del Reglamento de Dublín III, alegando primero “la protección del interés nacional”, y después “razones técnicas”, y anunció la construcción de un muro de 167 kilómetros para cerrar su frontera sur. No obstante, en pocas horas, el gobierno húngaro se retractó de esa decisión, ante la rápida y enérgica respuesta de la Comisión Europea y las advertencias de algunos Estados miembros, como Alemania, contra cualquier ruptura de las normas europeas. Sin embargo, al darse cuenta de las dimensiones de la crisis de refugiados que estaba golpeando a Europa, condujo a que el 21 de agosto fuera Alemania la que decidiera unilateralmente suspender el Reglamento de Dublín III, anunciando que estaba dispuesta a acoger 800.000 refugiados en 2015 y hasta 500.000 en el 2016, justificando razones humanitarias y de solidaridad, principio importante de la UE (Sanahuja, 2016). En este sentido, la decisión de Merkel pudo entenderse como un gesto valiente para defender los Derechos Humanos.

A principios de septiembre de 2015, con la opinión pública conmocionada por Aylan Kurdi, un niño de 3 años que perdió la vida ahogado en una playa de Turquía, tras naufragar la embarcación en la que viajaba con su familia, Alemania autorizó la llegada de trenes que transportaban un gran número de refugiados desde Hungría, por lo que se llegó a pensar que Europa podría hacer frente a la crisis gracias a los Estados miembros que se ofrecían para acogerlos, como es el caso de Alemania, país que estaba acogiendo a más refugiados de los que le corresponderían según la clave del justo reparto europeo (Sanahuja, 2016). En un emotivo mensaje a sus compatriotas, destacando la nueva *willkommenskultur*, Merkel agradeció públicamente esa acogida, por la que los alemanes “podían

sentirse orgullosos de su país”, y respondió a sus críticos que serían capaces de resolver esa crisis. (The Economist, 2015).

Alemania que estaba acogiendo muchos más refugiados de los que le correspondían, exigió que los otros países también asumieran su responsabilidad en el marco de una respuesta común, por lo que realizó una intensa actividad diplomática para reformar las reglas europeas de reasentamiento de refugiados, dejando atrás la “solidaridad voluntaria”, y adoptando un nuevo sistema de cuotas obligatorias. En toda la UE estuvieron dispuestos a ayudar en la acogida bajo el lema ‘*welcome refugees*’. Lo anterior, fue una oportunidad para “europeizar” esta política, haciendo frente a las disfunciones causadas por intereses de política interna en conflicto, a veces mostrados como “intereses nacionales”. En este escenario la Comisión Europea propuso el “Plan Juncker” con un mejor esquema de reubicación, por el que 120.000 solicitantes de asilo llegados a Grecia e Italia, además de los 40.000 ya acordados en julio de 2015, serían reubicados en un plazo de dos años a través de cuotas nacionales, y tanto Italia como Grecia se comprometían a implementar más puestos de acogida y registrar adecuadamente a los refugiados que iban llegando (Sanahuja, 2016).

En un primer momento el plan fue bloqueado por la República Checa, Rumania, Eslovaquia y Hungría afirmando, lo que generó una nueva fractura “Este-Oeste” en la UE, protagonizada por posiciones euroescépticas y de rechazo a la inmigración. El primer ministro húngaro, afirmó que el problema, más que de la UE, era de Alemania, debido a su política unilateral de acogida y de Grecia, que no cumplía las exigencias de control y registro fronterizo (Sanahuja, 2016). Orbán acusó a la canciller de “imperialismo moral” en la crisis de los refugiados y exigió el derecho de su país a actuar de otra manera que Alemania. En sus propias palabras expresó: “No dudo del derecho de Alemania a definir exigencias morales, en particular con respecto a sí misma. Y si se toma la decisión de dejar entrar a todos los refugiados o de no aceptar a nadie, aceptaremos esa decisión como una decisión alemana.” (El Tiempo, 2015).

Para Alemania, la Comisión Europea y otros actores, estas explicaciones eran muestra tangible de insolidaridad y egoísmo de la UE, que no asume que la gestión de los refugiados o la inmigración no es sólo una tarea de algunos pocos. Ante las progresivas dificultades, divisiones políticas y críticas internas y externas. Alemania reajustó inesperadamente su política y el 13 de septiembre, días antes de la discusión del “Plan Juncker” en el Consejo, restableció súbitamente los controles en la frontera con Austria. Lo anterior originó un efecto en cadena en las fronteras de los Países Bajos, Austria y Eslovaquia. Hungría cerró su frontera con Serbia, reprimiendo con violencia a los refugiados. A mediados de noviembre, Alemania, Austria, Eslovenia y Suecia habían vuelto a colocar controles fronterizos temporales, Eslovenia anunció la construcción de un muro fronterizo con Croacia, y Austria con Eslovenia, que se sumaban al anunciado por Hungría (Sanahuja, 2016).

Lo anterior puso en peligro el Acuerdo de Schengen y la protección internacional de los refugiados, aumentando el riesgo de “renacionalización” de la política migratoria y la percepción de pérdida de control de las fronteras internas y externas de la UE. Esto contribuyó a determinar el problema de los refugiados como crisis de seguridad, lo que fue celebrado sin disimulo por líderes euroescépticos y de extrema derecha de Francia y Reino Unido. Finalmente, a petición de Alemania el “Plan Juncker” fue aprobado por mayoría cualificada (Sanahuja, 2016).

Como consecuencias de lo anterior, hubo un mayor rechazo a los refugiados, disminuyó la popularidad de Merkel y se originaron pugnas políticas entre los principales miembros de los partidos de la coalición, la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Unión Cristiana de Baviera (CSU) y el Partido Social Demócrata (SPD), que no estaban de acuerdo con la política de puertas abiertas de Merkel (Sandoval, 2016). Por otra parte, hubo un ascenso de la extrema derecha, el movimiento islamófobo Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente (PEGIDA) y el partido Alternativa para Alemania (AFD). En noviembre de 2015

Alemania revocó la orden de acogida a los sirios, restableciendo el Reglamento de Dublín III (Sanahuja, 2016).

Desde que inició la crisis migratoria Alemania se ha mostrado como la líder de la UE para ayudar a los refugiados, pero ante la falta de colaboración de otros Estados de la UE para asumir cuotas y la creciente presión de la derecha Merkel se vio obligada a aplicar de nuevo rectificar el sistema de Dublín. Si bien Alemania quería que los demás Estados la ayudaran e hicieran lo mismo, éstos no lo hicieron. Lo anterior se explica en que para las grandes potencias de la UE el interés nacional es igual al interés colectivo, pero para las potencias secundarias el interés nacional es más importante que el interés colectivo, en este sentido, no quieren verse a veces sometidas a un liderazgo alemán. Las políticas migratorias son un tema muy sensible para las soberanías nacionales en tanto afectan potencialmente a la seguridad nacional, un claro ejemplo es Hungría.

Es por este que la aplicación del “Plan Juncker” fue fallida mostrando las dificultades de la UE para adoptar una política común (Sanahuja, 2016). Teniendo en cuenta lo mencionado en líneas anteriores, el tema de liderazgo regional es importante, debido a que Alemania propuso la posibilidad de distribuir a los refugiados. En este sentido, es un intento de ejercicio de liderazgo regional por parte de Alemania como potencia líder regional de la UE.

Merkel ha expresado en varias ocasiones la necesidad de reformar el sistema de Dublín. En 2017 afirmó que a pesar de que se ha logrado mucho en estos dos años, se deben combatir las causas de la migración desde su origen. La canciller resaltó que en el verano de 2015 hubo una situación de excepción humanitaria, por lo cual fue importante y correcto suspender el acuerdo de Dublín en esa situación, pero resaltó que Europa no ha logrado aún cumplir con sus deberes en cuanto a política migratoria. De esta manera, Merkel justificó la decisión unilateral de suspender el acuerdo de Dublín hace dos años (Sánchez, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, Merkel afirmó que volvería a tomar las mismas decisiones que tomó con respecto a la crisis de refugiados de 2015, lo que refleja su convencimiento de que actuó de la mejor manera. De acuerdo con la canciller el gobierno alemán actuó con carácter humanitario en una situación compleja de emergencia en la cual debía prestar ayuda inmediata. Además, expresó que todos los países europeos deberían reconocer que la Convención de Dublín tal como está formulada es insostenible. Esta formulación, ha desbordado a países como Italia y Grecia. Merkel señala que estos países no deberían sostener solos toda la carga de este problema, simplemente por estar ubicados en una determinada posición geográfica. Razón por la cual los refugiados deben repartirse solidariamente entre los Estados miembros.

Para la canciller es intolerable que un país se niegue completamente a acoger refugiados, y enfatizó que esta negativa no es bien recibida y va contra el espíritu europeo. Sin previa consulta parlamentaria ni aprobación por parte de los países miembros de la UE, Alemania suspendió el sistema de Dublín. En otras palabras, hizo caso omiso a una normativa vigente, argumentando que se trataba de un problema transnacional que ningún país puede solucionar por sí solo e insistió que el criterio humanitario no puede ser omitido en las decisiones sobre inmigración y asilo (Sánchez, 2017).

En este sentido, Alemania como actor esencial en el espacio europeo, siendo una potencia central de un esquema de integración con una clara orientación a la supranacionalidad, como lo es la UE, violó el acuerdo que ella misma acordó. El país líder europeo quebrantó el principio de supranacionalidad, motivado por valores morales. Este intento de liderazgo moral tenía como fin proyectar a Alemania como una potencia responsable en el marco europeo.

Alemania pretende que las relaciones entre Estados sean relaciones de derecho que por sobre relaciones de poder, para lo cual recurre a sus condiciones de soft power, es decir, al despliegue de estrategias civiles para civilizar las relaciones

interestatales por medio de la protección y promoción del derecho internacional. En este orden de ideas, el patrón de la política externa de Alemania sigue siendo continuista, es decir, una política exterior guiada a la resolución de conflictos, fortalecimiento de las instituciones multilaterales y el derecho internacional (Hutschenreuter, 2017).

3.2. La Unión Europea como potencia civil en la crisis de refugiados de 2015

A partir de la coyuntura crítica representada por la crisis migratoria de 2015, la imagen de la UE como una comunidad que promueve una serie de principios y valores democráticos y como una potencia civil que fomenta las bases de una gobernanza global comenzó a desvanecerse, debido a la mala gestión, falta de respuestas y actitudes racistas y xenófobas por parte de los gobiernos de algunos Estados miembros de la UE, originando el debilitamiento de los principios y valores europeos de tolerancia, solidaridad, democracia y respeto a los Derechos Humanos (Sandoval, 2016).

Con la crisis de refugiados de 2015 el Reglamento de Dublín fue puesto en duda, debido a que algunos Estados miembros como Grecia e Italia no podían acoger a tantos refugiados, ocasionando divisiones entre los países europeos y desacuerdos en cuanto a las diferentes visiones de cómo hacer frente a la crisis, la cual se tradujo en una crisis de solidaridad en la UE, mostrando las dificultades y la incapacidad de los países miembros y las instituciones europeas para proponer una solución efectiva. La Comisión Europea, impulsada por Alemania, presentó una propuesta que establecía cuotas obligatorias para la distribución de los refugiados en los 28 Estados miembros, a la cual se opusieron principalmente países de Europa del Este como Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa y Rumania. Es importante reconocer que la crisis de los refugiados no es un problema sólo de distribución o de recursos financieros, ya que la solución no consiste sólo en fijar cuotas de refugiados entre los países y en reubicar a los refugiados, también es importante tener en cuenta la dimensión humanitaria de la

crisis, que abarca el sentido de responsabilidad, solidaridad y respeto a los Derechos Humanos, la prevención del tráfico de personas y la integración cultural de los refugiados (Sandoval, 2016).

Por otra parte, otra de las soluciones que planteó la UE fue el acuerdo que firmó con Turquía, el cual se basa en mantener a los solicitantes de asilo especialmente a los provenientes de Siria fuera de Europa (Sandoval, 2016). En otras palabras, la UE se centró en trasladar los costos a terceros países, en particular a Turquía origen inmediato de la mayor parte de los flujos migratorios. En este sentido como lo afirma Sanahuja (2016), “los refugiados se han convertido en moneda de cambio en negociaciones en las que, en clave geopolítica, priman agendas de corto plazo dominadas por las urgencias de política doméstica e internacional” (p. 72), dejando a un lado los imperativos humanitarios de la crisis. Esto podría interpretarse como una decisión que le cierra las puertas a aquellas personas que huyen de conflictos bélicos, lo que en cierta medida quebranta lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951, y pone en cuestión los principios y valores de la UE como potencia civil (Sandoval, 2016).

La mayoría de las personas que buscan obtener el estatus de refugiados en la UE y que provienen de Medio Oriente, pasan por Turquía y atraviesan el Mediterráneo hasta las costas griegas, para luego subir por los Balcanes y dirigirse hacia el norte de Europa, buscando asilo principalmente en países como Alemania y Suecia. Por lo anterior la idea de la UE era frenar el flujo migratorio hacia Europa, reteniendo a los refugiados en Turquía para evitar que llegaran a Europa. Esto pone en tela de juicio la capacidad institucional de Europa para atender la crisis, varios Estados miembros restablecieron los controles fronterizos los cuales habían sido eliminados desde hace varios años por medio del Acuerdo de Schengen, considerado uno de los mayores logros del proceso de integración europeo (Sandoval, 2016).

La crisis de los refugiados que se dio en 2015 tuvo una dimensión humanitaria. La mala gestión por parte de los países europeos puso en duda los principios y valores que rigen a la UE, evidenciando su incapacidad para afrontar de manera efectiva y funcional la crisis a nivel intergubernamental. Las medidas que se plantearon no fueron del todo efectivas y se demostró la falta de voluntad política por parte de la UE para asumir una responsabilidad como potencia civil, sus principios y valores que fueron el motor de Europa después de las grandes guerras se han desvanecido (Sandoval, 2016).

En octubre de 2015, el vicepresidente de la Comisión Europea, el holandés Frans Timmermans, manifestó que el desafío que enfrentaba el proyecto europeo era existencial y la crisis de los refugiados lo demostró, antes era inconcebible pensar en una desintegración del proyecto europeo, pero debido a la crisis se estaba dando. Esta crisis puso en peligro logros sustanciales de la integración europea como el espacio de libre circulación de Schengen y sus cualidades como actor internacional creíble, eficaz y legítimo para enfrentar, de acuerdo con sus principios y valores, el escenario e inestabilidad que asediaba a la UE (Sanahuja, 2016).

Por lo anterior, la crisis de los refugiados, como afirmó Timmermans, debería ser vista ante todo como una crisis de gobernanza de la UE, que perjudica tanto a sus instituciones y políticas, como a sus principios, valores, e identidad. Si bien, no se trata solamente del fracaso a largo plazo de sus políticas para establecer un espacio de prosperidad, democracia y estabilidad, sino también de desacuerdos en las negociaciones en el Consejo de la UE, divisiones internas y la falta de voluntad política de algunos Estados miembros de la UE para solucionar la crisis migratoria, ignorando los imperativos humanitarios de la crisis, dejando de lado las obligaciones de asistencia y protección que establece tanto el derecho internacional, como las normas europeas, evidenciando una Europa políticamente dividida y moralmente cuestionada, con fallas de gobernanza (Sanahuja, 2016).

De acuerdo con Sanahuja (2016) hay fallas institucionales en la UE, una política de migración y asilo incompleta, incongruente, restrictiva, que no funciona. El autor señala que hay un marco institucional y normativo incompleto y disfuncional, en el que todavía son limitadas las capacidades atribuidas a la UE y varios aspectos de las políticas de control fronterizo, migración y asilo se mantienen en el ámbito nacional, dependientes a ciclos políticos y electorales.

Tal como lo afirma Sanahuja (2016), la gestión de la crisis de los refugiados deja ver un giro securitario de la UE causado por su incapacidad y progresivo rechazo a adoptar una política de inmigración y asilo coherente y eficaz, por lo que el margen para una política común queda circunscrito a proteger sus fronteras exteriores y a medidas a corto plazo de gestión de crisis, que suponen trasladar el problema a terceros. No se ve la voluntad de la UE de construir una política de migración y asilo basada en el cumplimiento de la legalidad internacional, de los principios y valores sobre los que se crea el proyecto europeo y de reglas esenciales de humanidad y de respeto a la dignidad humana.

Si bien la UE ha afrontado una crisis migratoria y de refugiados, pero en realidad lo que enfrenta es una crisis de gobernanza y de su propia identidad y propósito. Una crisis que más que a factores externos, responde a fracturas políticas internas y debilidades institucionales. No es la falta de medios materiales o económicos, pues la UE tiene la capacidad material y económica para acoger a los refugiados, sino de una pugna política al interior de la UE que muestra el creciente poder e influencia del populismo xenófobo de extrema derecha, a través de los gobiernos de algunos países miembros. Por lo tanto, la política migratoria, que debería tener carácter comprensivo y una posición consistente a largo plazo, quedó reducida a un problema de seguridad y control fronterizo, lo mismo pasa con la política de asilo, que supone exigencias morales y legales más imperativas (Sanahuja, 2016). Los países miembros de la UE colectivamente tienen capacidades considerables, pero la UE debe replantearse su sistema de asilo, el conjunto de normas y procedimientos, ya que su mal funcionamiento ha puesto en riesgo su status de

potencia civil, su estabilidad política y uno de los principales logros de la UE, el espacio Schengen (González, 2015).

Alemania como potencia civil y potencia líder regional en el espacio europeo ha contribuido a que la UE se fortalezca, su posición en la UE es de suma importancia teniendo una gran capacidad de influencia y liderazgo, consciente de la responsabilidad que tiene no sólo en el ámbito regional sino también global, el país europeo utiliza su estatus de potencia civil como un instrumento de política exterior. Si bien la UE es considerada una súper potencia civil, la falta de acciones frente a la crisis de refugiados de 2015 puso en duda su rol e identidad como super potencia en el marco europeo.

Alemania se ha convertido en el actor primordial de la integración europea aumentando su compromiso como potencia civil. Ante la carencia de otros líderes potenciales dentro de la UE, Alemania ha establecido su dominio. Merkel continúa ejecutando una política pro europea, sin duda mucho mayor que otros países miembros, convirtiéndose en figura fundamental de la política internacional, ocupando el centro de los sucesos más relevantes que tienen lugar. De igual manera, ante la carencia de una forma efectiva de liderazgo en la UE y las divisiones internas entre sus miembros, los cuales no consiguen llegar a posturas comunes en acciones concretas, el proceso de integración se ha visto paralizado, restando credibilidad a la UE como actor global. Por otra parte, a pesar de las críticas y dudas por parte de algunos poniendo en duda el proyecto europeo, es evidente que a pesar de las dificultades continúa existiendo. En el caso de Alemania, este país, ya no es sólo una potencia regional, sino que ha evolucionado hasta convertirse en un actor político global, que asegura su legitimidad mediante las organizaciones internacionales a las que pertenece. (Sierra, 2016).

CONCLUSIONES

Alemania cada vez más consciente de su responsabilidad en la UE, quebrantó el principio de supranacionalidad, debido a razones morales y porque debía cumplir con sus obligaciones humanitarias en la crisis de refugiados de 2015. Un país que sufrió dos guerras mundiales, y que sin embargo ha logrado aceptar su pasado promoviendo conciencia sobre sus errores, brindando ayuda a otros países basados en su propia experiencia histórica. El contexto de la Guerra Fría y post Guerra Fría, fijaron las bases internas y externas de lo que es Alemania hoy. Se observa que hay una continuidad de la política exterior alemana como una potencia civil

Por lo general, las potencias quieren proyectar sus intereses, en el caso de Alemania para proyectar sus intereses en la UE lo hace a través del liderazgo, en este sentido establece ese vínculo de liderazgo con respecto al resto de las potencias de la UE guiándolas. Alemania tiene un interés particular, está tratando a través de los instrumentos de potencia civil y liderazgo regional impulsar a los demás países miembros de la UE e incluirlos en su agenda política. Así mismo quiere asumir el rol para ganarse la identidad de ser un líder moral dentro de Europa. Además, desea reforzar la identidad de la UE como potencia civil y lograr un reforzamiento de la institucionalidad de la UE en función de unos intereses compartidos. En este sentido, existe un proyecto político realista de construir una potencia civil y crear un poder superior que tenga la capacidad moral para ser un líder en el sistema internacional.

Alemania es una potencia civil que quiere proyectar su liderazgo en la UE, mientras que al mismo tiempo desea proyectar a la UE como una súper potencia civil. El país europeo se ha destacado por adaptar una posición de potencia civil y potencia líder regional, en la coyuntura de la crisis de refugiados de 2015, diseñando una política migratoria haciendo uso de la potencia civil y el *soft power*. Además, logró tener el rol de líder moral de Europa, por medio de una política

exterior fundamentada y orientada en valores. Merkel realizó una estrategia política basada en una combinación de valores e intereses.

Por los resultados obtenidos, se pueda dar por confirmada la hipótesis que se planteó al inicio del presente escrito. Desde la Guerra Fría, Alemania ha llevado adelante esfuerzos por ser considerada una potencia civil. La coyuntura crítica de la ola de refugiados de 2015 llevó a la canciller Angela Merkel a aplicar principios de defensa de valores centrales del proyecto, asumiendo el costo de quebrantar las normas de la UE. Este ensayo de liderazgo moral tuvo como fin proyectar a Alemania como una potencia responsable en el marco europeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2015). ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ACNUR insta a usar el término correcto. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>

ACNUR. (2015). Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la crisis de refugiados en Europa. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/declaracion-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados-sobre-la-crisis-de-refugiados-en-europa/>

ACNUR. (2017). Convención de Ginebra de 1951, el Estatuto de los Refugiados. Recuperado de: <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>

Adnan, Mubeen. (2014). Foreign Policy and Domestic Constraints: A Conceptual Account. *A Research Journal of South Asian Studies*, 29(2), 657-675.

Ardila, Martha. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17(1), 293-319.

Arora, Chaya. (2006). *Germany's Civilian Power Diplomacy: NATO Expansion and the Art of Communicative Action*. New York: Palgrave Macmillan.

Banchoff, T & Smith, M.P. (1999). Conceptual Legitimacy in a Contested Policy. En T. Banchoff & M.P. Smith (Eds.). *Legitimacy and the European Union*, Londres: Routledge.

BBC Mundo. (25 de septiembre de 2017). Angela Merkel y las elecciones en Alemania: otra victoria para la hija del pastor luterano que llegó a ser "la mujer más poderosa del mundo". Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41341963>

- Bengtsson, Bo and Ruonavaara, Hannu. (2011). Comparative Process Tracing in Housing Studies, *International Journal of Housing Policy*, 11(4), 395-414.
- Berins Collier, Ruth and Collier, David. (1991). Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Bull, Hedley. (2002). The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics. Nueva York: Columbia University Press.
- Buzan, Barry and Richard Little. (2000). International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry. (2004). From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry. (2014). An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach. Cambridge: Polity Press.
- Calvo, Antonia. (2014). Fundamentos de la Unión Europea. Editorial Universitaria Ramón Areces
- Cancelado, Henry. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 155- 176) Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.
- Capoccia, Giovanni y Keleman, R. Daniel. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3): 341-369.

- Collier, David. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4): 823-30.
- Comisión Europea. (s.f.). El espacio Schengen. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.
- Duncan, W., Jancar-Webster, B., & Switky, B. (2009). *World Politics in the 21st Century*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Dunne, Tim. (2007). "The English School". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Tim Dunne et al.: 127-147. Nueva York: Oxford University Press.
- Egas, María Gabriela. (2013). En busca de un lugar de la sociedad mundial: la Escuela Inglesa y la Corte Penal Internacional. Quito, Ecuador: FLACSO.
- El Tiempo. (23 de septiembre de 2015). Orban rechaza "imperialismo moral" de Merkel en Europa. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16384456>
- Flemes, Daniel. (2010). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate.
- Flemes, Daniel y Radseck, Michael. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238.
- Frankel, Joseph. (1968). *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, London: Oxford University Press.

- Garcés-Mascareñas, Blanca. (2015). Por qué Dublín "no funciona". Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB. Recuperado de: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona
- GIZ. (2013). Migration policy. Recuperado de: <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-en-migration-policy.pdf>
- González, Carmen. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. Real Instituto Elcano. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea
- Gutiérrez, Álvaro. (2010). Desarrollo de la política exterior alemana desde el final de la Segunda Guerra Mundial y su contribución en la construcción de la Unión Europea.
- Hellmann, G., Wolf, R. y Schmidt, S. (2007). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Hutschenreuter, Alberto. (2017). La geopolítica exigirá definiciones realistas a Alemania. *Soberanía Digital*. Recuperado de: <http://soberaniadigital.com.ar/2017/09/24/la-geopolitica-exigira-definiciones-realistas-a-alemania/>
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2016). Migración, derechos humanos y política migratoria. Recuperado de:

<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>

- Jackson, Robert y Georg Sørensen (2003). "International Society". En *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*: 139-174. Nueva York: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate. (1999). The Evolution and Transformation of European Governance. In B. Kohler-Koch and R. Eising (Eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Krahmann, Elke. (2003). 'Conceptualizing Security Governance'. *Cooperation and Conflict* 38(1): 5-26.
- Krahmann, Elke. (2003). National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*, 9(3): 323-346.
- Mahoney, James. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mauß, Hanns W., (2004). Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power? In Saori N. Katada, Hanns W. Mauß and Takashi Inoguchi (Eds.), *Global Governance: Germany and Japan in the International System*, pp 89-110. Aldershot: Ashgate.
- Mármora, Lelio. (1987). Las políticas de migraciones internacionales: elementos para su definición. *Revista del CIM*, 5(7), 5-17.
- Morata, Francesc. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp.19-50). Valencia, España: Tirant lo Blanch.

- Morata, Francesc. (2011), Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia. En S. Stavridis et al. (coords.), *Gobernanza global multinivel y multiactor* (pp.33-41). Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza.
- Morata, Francesc. (2012). La gobernanza multinivel europea. En Mikel Barreda y Agustí Cerrillo (coords.), *Gobernanza, instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Morata, Francesc y Noferini, Andrea. (2014). Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica. Working Paper No.326, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Neumann, Iver B. (ed.) (1992): *Regional Great Powers in International Politics*. Basingstoke: St. Martin's Press.
- Nolte, Detlef. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. Working Papers No. 30, German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Nolte, Detlef. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. In Daniel Flemes, Dirk Nabers und Detlef Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Pearson, Frederic y Rochester J. Martin (2001), *Relaciones Internacionales*. Bogotá: McGraw-Hill
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2004). Multi-level Governance: a Faustian Bargain?. En I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Quiroga, Martha. (2016). Alemania reunificada: ¿de potencia especial a potencia normal? *Ciencia Política*, 11(22), 131-158.

- Ramos, Rigoberto. (2011). La Supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el Proceso Centro Americano de Integración. *Revista de Derecho*, 32(1), 5-27.
- Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>
- Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32013R0604>
- Risse, T. (2004). Kontinuität durch Wandel: eine "neue" deutsche Aussenpolitik? *Deutsche Aussenpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte*. Recuperado de <http://www.bpb.de/apuz/28465/kontinuitaet-durch-wandel-eine-neue-deutsche-aussenpolitik?p=all>
- Rodríguez, Claudia y Guerrero, Hugo. (2009). Gobernanza en la Unión Europea. *Revista de Derecho Principia Iuris* No. 11.
- Sanahuja, José Antonio. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera". En Manuel Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-2016* (pp.71-105).
- Sánchez, Rosalía. (29 de agosto de 2017). Merkel aboga por reformar el derecho de asilo europeo. *ABC Internacional*. Recuperado de: http://www.abc.es/internacional/abci-merkel-quiere-reformar-convenio-dublin-afecta-solicitudes-asilo-201708291434_noticia.html
- Sandoval, María del Carmen. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados. *Nexos*. Recuperado de: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=7725>

- Sierra, Orisel. (2016). La política interna y exterior de Alemania con Ángela Merkel.
Recuperado de:
http://www.isri.cu/sites/default/files/publicaciones/articulos/boletin_0416.pdf
- Smith, Michael & Webber, Mark (2002). Foreign policy in a transformed world.
Harlow: Prentice Hall.
- Smith, Karen. (2005). Still 'civilian power EU?'. European Foreign Policy Unit
Working Paper 1.
- Soli, Paula. (2017). El Derecho Internacional y la crisis de los refugiados en
Europa. Recuperado de:
https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2017/178201/TFG_psoliconsuegra.pdf
- Tewes, Henning. (2002). Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging
Nato and the European Union. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, United
Kingdom: Palgrave.
- The Economist. (12 de septiembre de 2015). The Syrian exodus "Germany!
Germany!". Recuperado de:
<https://www.economist.com/news/briefing/21664216-ordinary-germans-not-their-politicians-have-taken-lead-welcoming-syrias>
- Unión Europea. (2014). Procedimiento de Dublín – información para los
solicitantes de protección internacional en un procedimiento de Dublín, con
arreglo al artículo 4 del Reglamento (UE) nº 604/2013. Recuperado de:
http://www.migri.fi/download/61134_Dublin-B_ES.pdf?0efa2e82c55bd488
- Van Evera, Stephen. (1997). Guide to methods for students of political science.
Cornell University Press.

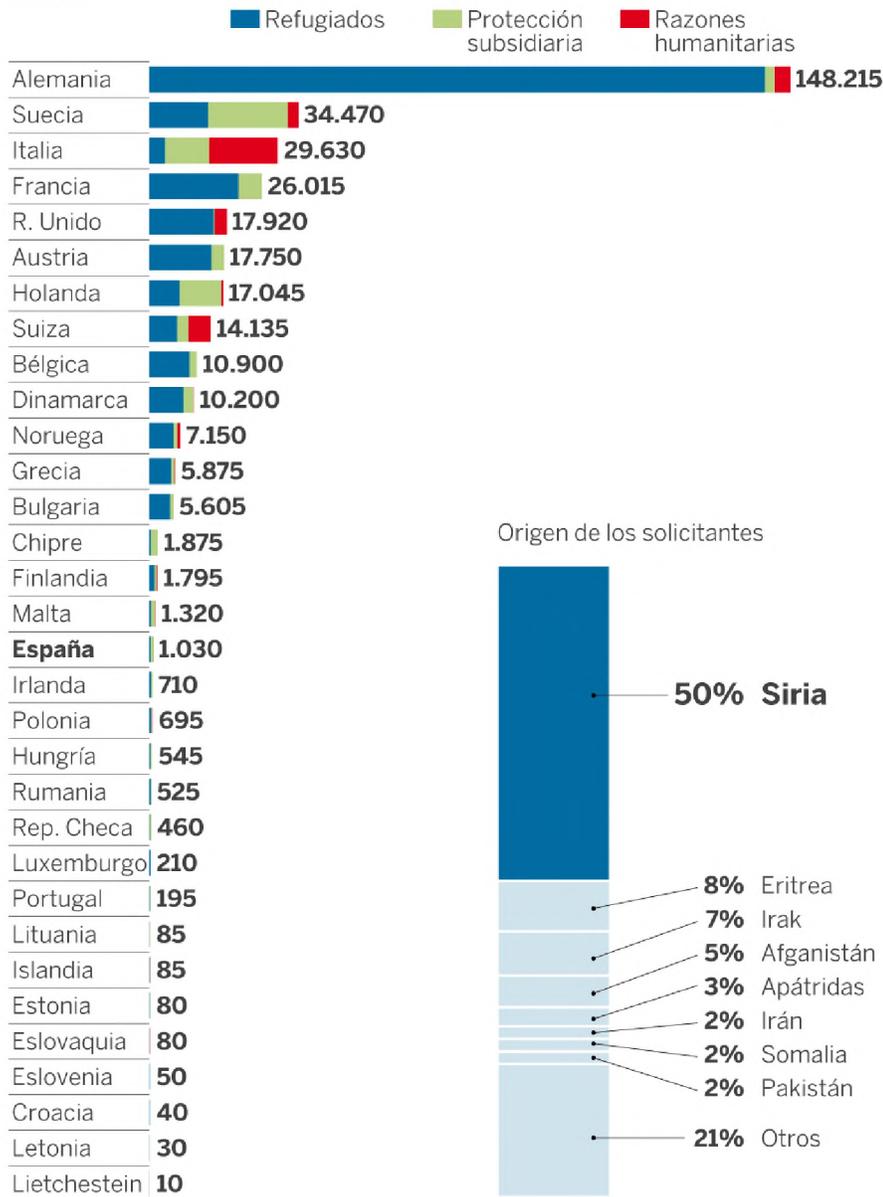
- Varwick, J. (2007). Nordatlantische Allianz. En G. Hellmann, W. Reinhard y S. Schmidt, (Hg.), *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik* (pp. 763-778). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Velázquez, Rafael. (2007). Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México. México: Plaza y Valdés.
- Velosa, Eduardo. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En Stefan Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp.39-53). Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- W Radio. (1 septiembre 2015). El sistema Dublín, de nuevo puesto en duda con la crisis de los refugiados. Recuperado de: <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/el-sistema-dublin-de-nuevo-puesto-en-duda-con-la-crisis-de-los-refugiados/20150901/nota/2915015.aspx>
- Yrizar, Guillermo. (2009). Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero ¿Amenaza política o panacea transfronteriza? *Frontera Norte*, 21(42), 53-77.

ANEXOS

Anexo 1: Concesiones de asilo en la UE en 2015

CONCESIONES DE ASILO EN LA UE

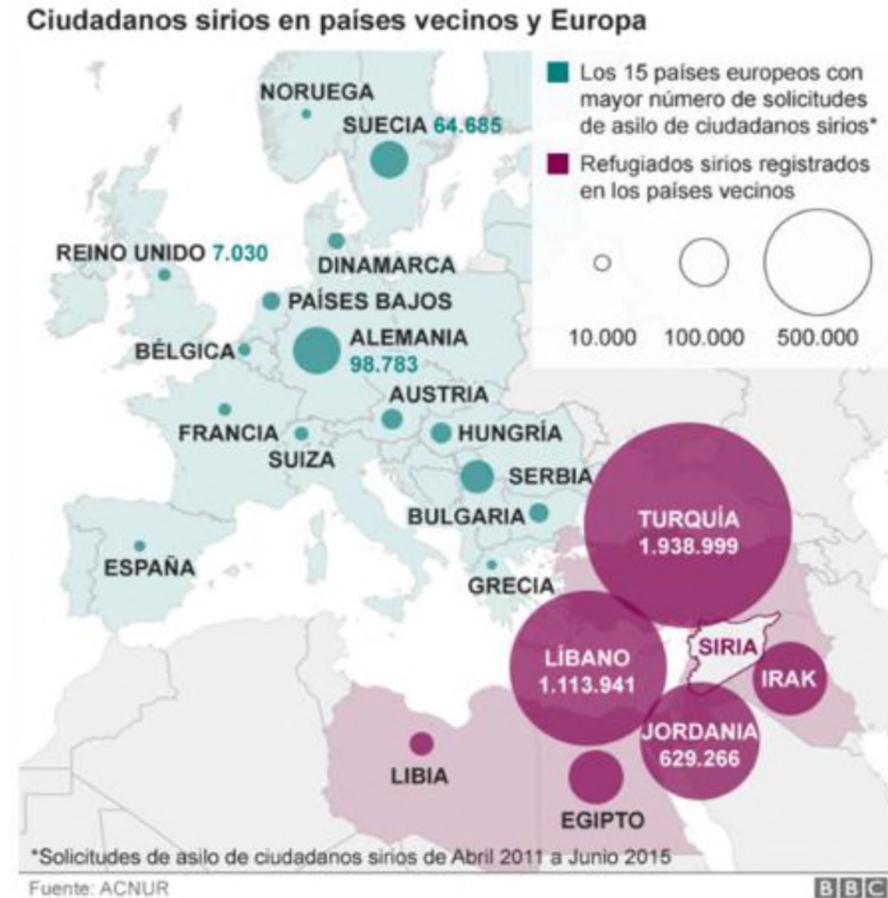
En 2015



Fuente: Eurostat. EL PAÍS

Fuente: Sánchez, Álvaro. (2016). Alemania y Suecia suman más de la mitad de concesiones de asilo de la UE. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2016/04/20/actualidad/1461171081_129046.html

Anexo 2: Ciudadanos sirios en países vecinos y Europa



Fuente: BBC Mundo. (2015). Los países que verdaderamente cargan con el peso de la migración siria. Recuperado de:
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150909_internacional_vecinos_siria_numeros_conflicto_interno_amv

Anexo 3: La migración siria e iraquí a Europa en 2015 y 2016

Syrian and Iraqi migration to Europe in 2015 and 2016



Note: Migration paths are representational, not precise. Migrants from Syria and Iraq have settled in many European countries, but Germany received the most in 2015 and 2016.

Source: National Geographic: "The World's Congested Human Migration Routes in 5 Maps"

"The Digital Footprint of Europe's Refugees"

PEW RESEARCH CENTER

Fuente: Pew Research Center (2017). Disponible en: http://www.pewglobal.org/2017/06/08/digital-footprint-of-europes-refugees/pg_2017-06-08-europe_refugees-00-03/