



Escuela de
Política y Gobierno
EPyG_UNSAM

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

Tesina de investigación

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Alemania y la crisis de refugiados de 2015:
Implicancias para el espacio de Schengen

Tesista: Manuel Nuñez

Tutora: Dra. Luciana Gil

2022

Agradecimientos

A mi tutora, la Dra. Luciana Gil. Este trabajo no podría haberse logrado sin su apoyo y consejo durante todo su desarrollo.

A mis profesores de la carrera, me llevo mucho aprendido de cada uno de ellos. Gracias por aportarme herramientas para pensar el mundo.

A mis compañeros de la licenciatura, con quienes compartí muchos momentos y charlas que me aportaron diferentes formas de ver el mundo.

A mi mamá, Adriana, por alentarme a perseguir mi curiosidad y a seguir aprendiendo algo nuevo cada día. A mi papá, Diego, por inspirarme a apuntar alto y a nunca desvalorar mis logros. A ambos, por apoyarme en cada paso y en cada momento por malo o bueno que sea.

A mi hermana, Macarena, por su compañía y escucha que siempre están.

A mi abuela, Beby, que con sus 90 años me transmitió que nunca hay que dejar de aprender.

A mis amigos, por estar ahí durante toda la carrera y por animarme siempre que hace falta.

A todos ustedes y a todos los que me apoyaron durante cada escalón de mi aprendizaje:

¡Gracias totales!

Resumen

La crisis de refugiados en Europa de 2015 tuvo fuertes repercusiones en el proceso de integración regional y en el espacio de Schengen, un área de libre circulación basada en la abolición de controles fronterizos. Este trabajo de investigación buscó estudiar los efectos que tuvieron sobre el proceso de integración regional europeo una serie de políticas de puertas abiertas implementadas por Alemania como respuesta a aquella crisis. El argumento del trabajo es que existe una relación entre la implementación de esas políticas y los cambios en los controles fronterizos de tres países limítrofes con Alemania pertenecientes al espacio de Schengen: Suecia, la República Checa y Francia. Con el fin de comprobar esta hipótesis se utilizó metodología cualitativa para caracterizar las políticas de puertas abiertas alemanas frente a la crisis; identificar las posiciones y reacciones de los tres países seleccionados ante dichas políticas; y analizar los efectos de las políticas alemanas en el estado de las fronteras Schengen de los tres casos. Las conclusiones arrojaron reflexiones acerca de la complejidad en la relación prevista, siendo posible observar que los efectos de las políticas de puertas abiertas alemanas en las reinstauraciones de controles fronterizos fueron menores de lo esperado.

Palabras clave: políticas de puertas abiertas, refugiados, derrame, espacio de Schengen, controles fronterizos.

Índice

1. Introducción	1
2. Antecedentes	3
2.1. El rol político de Alemania en Europa: influencia y derrame	3
2.2. El rol de Alemania en la crisis de refugiados	7
3. Marco teórico	10
3.1. Efecto derrame y efecto <i>spill-back</i>	11
4. Marco metodológico	13
4.1. Selección de casos y periodo temporal	15
5. Políticas de puertas abiertas de Alemania frente a la crisis de refugiados	16
6. Respuestas a las políticas alemanas: Suecia, República Checa y Francia	20
6.1. Suecia: coordinación inicial y giro político	21
6.2. República Checa: oposición sostenida	23
6.3. Francia: coordinación inicial y giro político	26
7. Efectos sobre las fronteras Schengen: Suecia, República Checa y Francia	28
7.1. Suecia: <i>spill-back</i>	31
7.2. República Checa: sin efectos apreciables	32
7.3. Francia: sin efectos apreciables	33
8. Consideraciones finales	35
Anexo	39
Referencias bibliográficas	40

1. Introducción

La llegada de refugiados a Europa ha constituido un problema social, político y económico para la región desde hace varias décadas. La crisis de refugiados correspondiente al periodo 2015-2016 se convirtió en una de las peores desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Ruhrmann y FitzGerald 2017). Eventos como las guerras en Siria, Libia e Iraq desencadenaron que Europa procesara cerca de 2.6 millones de solicitudes de asilo durante el periodo mencionado¹. Los 28 países que conformaban la Unión Europea (UE) en ese momento implementaron políticas migratorias tanto de forma unilateral como en coordinación con el resto de la región. Esta tesina de investigación estudió un caso específico de la crisis: la respuesta alemana a la misma y sus efectos en el espacio de Schengen (ES). Se buscó indagar en la relación entre dicha respuesta y los cambios acontecidos en el estado de las fronteras Schengen en países limítrofes con Alemania. En este sentido, se propuso como pregunta de investigación: ¿qué relación puede establecerse entre la respuesta de Alemania a la crisis de refugiados de 2015 y esta área de la integración política regional de Europa?

A partir de junio de 2015, diferentes Estados europeos empezaron a desarrollar medidas de política doméstica y externa para hacer frente a la crisis. Entre ellos, la República Federal de Alemania, cuyo papel en la integración europea ha sido históricamente destacado, recibió amplia cobertura mediática por adoptar una serie de "políticas de puertas abiertas" y una "cultura de acogida" que marcaron una respuesta positiva del país a la recepción de refugiados. El gobierno de la canciller Angela Merkel buscó promover la cooperación regional a partir de la implementación de diferentes mecanismos como las cuotas de refugiados. Sin embargo, las intenciones de las políticas adoptadas, en principio fundadas sobre el humanismo, la cooperación regional y el mantenimiento de la integración europea, podrían haber desencadenado resultados contraproducentes que dieron lugar a otras dificultades, particularmente en un área de integración política regional europea: el espacio de Schengen.

¹ Red Europea de Migración. "Informe Anual de la REM sobre Inmigración y Asilo 2015." 2015. <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Statistics-Annex-1.pdf>; Red Europea de Migración. "Informe Anual 2016 sobre Migración y Asilo: Anexo Estadístico." 2016. https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Annual-Policy-Report-2016_Statistical-Annex.pdf

En 1985, 26 países europeos —no necesariamente miembros de la UE— firmaron el Acuerdo de Schengen. Fue a partir del mismo que se creó el espacio de Schengen², un área en la que los países firmantes comparten una política de integración regional basada en la abolición de los controles fronterizos internos entre ellos y el establecimiento de una política común de visados³. En 1990 se elaboró el Convenio de Schengen⁴, un suplemento al Acuerdo original en el que se definen las condiciones de la libre circulación y de la política de visado común⁵. El espacio entró en funcionamiento en 1995 y se inscribió dentro del Tratado de Roma —Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea— a partir de modificaciones realizadas al mismo en 1997⁶. Los principios que comprende el ES y su vinculación a los solicitantes de asilo son especificados como parte de uno de los objetivos y valores de la UE: ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y adoptar medidas adecuadas en sus fronteras exteriores para regular el asilo y la inmigración⁷. Resulta pertinente mencionar que si bien la mayoría de los países miembros de la UE forman parte del ES, existen países de la UE que no son parte de Schengen (como es el caso de Irlanda) y viceversa (como Suiza).

A partir del aumento de solicitudes de asilo e ingreso de refugiados a Europa entre 2015 y 2016, múltiples Estados Schengen volvieron a imponer controles fronterizos entre ellos. Diferentes medios de comunicación abordaron este fenómeno y señalaron la posibilidad de una relación entre las políticas alemanas y las medidas implementadas por otros Estados⁸. Esta tesina tiene

² También denominado como "Área de Schengen" o "espacio Schengen".

³ "Área de Schengen." Comisión Europea, accedido en septiembre 24, 2022. https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en

⁴ "El acervo de Schengen." EUR-Lex. 14 de junio de 1985. DO L239. Accedido en septiembre 23, 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>

⁵ Ambos documentos se conocen conjuntamente como "acervo de Schengen". REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea]. <https://dpej.rae.es/lema/acervo-schengen>

⁶ Dichas modificaciones se implementaron con el fin de "establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia". "Tratado de Ámsterdam." EUR-Lex. 2 de octubre de 1997. DO C340. Artículo 2, punto 15. Accedido en septiembre 23, 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

⁷ "Objetivos y valores." Web oficial de la Unión Europea, accedido en septiembre 20, 2022. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es

⁸ Sauerbrey, Anna. "París y la reacción contra los refugiados en Europa." *The New York Times*. 16 de noviembre de 2015. <https://www.nytimes.com/2015/11/17/opinion/paris-and-europes-anti-refugee-backlash.html>; "Merkel quiere detener el flujo de refugiados pero mantener abiertas las fronteras de la UE." *Reuters*. 6 de enero de 2016. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-merkel-idUSKBN0UK20020160106>; "Crisis migratoria: la UE busca más controles para las fronteras Schengen." *BBC News*. 25 de enero de 2016. <https://www.bbc.com/news/world-europe-35400495>; "El rápido retroceso de Austria en la política de refugiados." *Deutsche Welle*. 3 de marzo de 2016. <https://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684>

como objetivo general analizar cuál fue la relación existente entre la respuesta de Alemania a la crisis y los cambios fronterizos en tres países miembros del ES: Suecia, la República Checa y Francia. Se buscó identificar si se trata de un caso donde las intenciones de una política exterior, en principio fundadas sobre la persecución de mayor cooperación regional y mantenimiento de la integración europea, desencadenaron resultados contraproducentes que dieron lugar a un retroceso en las libertades de tránsito establecidas por los Estados Schengen. A partir del análisis realizado fue posible determinar que las políticas alemanas impactaron parcialmente en el caso de Suecia y no representaron un factor determinante detrás de los casos de la República Checa y Francia. La conclusión central fue que el rol de Alemania en la reinstauración de los controles fronterizos fue menor de lo esperado, es decir, no se confirmaron aquellos resultados contraproducentes: el retroceso en las libertades de tránsito del ES no se explica solo por las políticas alemanas. En el análisis de los casos se identificaron otros factores que llevaron a esos resultados, tales como las diferencias culturales o religiosas, la situación geográfica o la situación política doméstica de cada caso.

2. Antecedentes

En la presente sección se llevó a cabo una síntesis crítica de los desarrollos teóricos y conceptuales en los que se basó este trabajo. Para dicho propósito, los antecedentes académicos previos fueron divididos en dos secciones: aquellos estudios que abordaron el rol político de Alemania en Europa y los estudios que discutieron el rol del país en la crisis de refugiados o la relación existente entre la respuesta alemana y el ES en dicho contexto.

2.1. El rol político de Alemania en Europa: influencia y derrame

En las últimas décadas, Alemania se ha posicionado a nivel mundial como un país con diversas fortalezas que van desde una economía fuerte⁹ hasta un sistema político sumamente estable¹⁰. Estos factores, así como la persecución de un rol activo en las relaciones regionales, le otorgan a las políticas de ese país cierto peso y llevan a que los efectos de las decisiones alcancen no solo el nivel doméstico, sino también el nivel regional e internacional. En este sentido, analizar el rol político de Alemania en el proceso de integración europeo resulta un punto de partida

⁹ Alemania posee el cuarto producto interno bruto más alto a nivel mundial de acuerdo a datos de 2020. "GDP (current US\$)." The World Bank Group, accedido en septiembre 21, 2022, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

¹⁰ Alemania se mantuvo por encima o cerca de los 50 países con mayor índice de estabilidad política. "Political stability - Country rankings." The Global Economy, accedido en septiembre 21, 2022, https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/

indispensable para la presente investigación, en particular debido a que con anterioridad ha constituido un factor influyente en las dinámicas y eventos regionales.

Entre otros autores, Koller Deuschle (2020) trabajó sobre la política exterior alemana a través de la historia e identificó que a partir de la reunificación en los 90, los lineamientos de la diplomacia de "bajo perfil" de Alemania occidental atravesaron diversos cambios y continuidades. No fue hasta el gobierno de Merkel que la política exterior del país denotaría un profundo giro hacia una mayor incidencia en el escenario internacional, si bien preservando en cierto grado sus lineamientos tradicionales (Koller Deuschle 2020). Quiroga (2010) también abordó las continuidades de la política exterior alemana e identificó que uno de los aspectos en donde el país suele no participar es en los conflictos internacionales de carácter bélico, consecuencia de un rechazo social y político explícito a la remilitarización de la política exterior. El gobierno de Merkel no fue la excepción a esta tendencia, viéndose ejemplificado en conflictos como la Guerra de Irak y la intervención militar en Libia de 2011¹¹, donde Alemania adoptó una política exterior de abstención y de crítica de la guerra independientemente de sus lineamientos vigentes de cooperación con el resto de Europa y sus aliados. Por su parte, Bulmer y Paterson (2013, 1400) argumentaron al respecto de esta cuestión que "la falta de voluntad de Berlín para intervenir en Libia demuestra renuencia a desempeñar un papel de liderazgo más amplio [traducción propia]", explicando además que el país tiende a confinar su rol como hegemónico europeo al área del dominio económico antes que el bélico o militar.

Otalora (2015) observó el rol político de Alemania frente a inestabilidades regionales entre el 2000 y el 2014, estableciendo que la influencia económica y política del país le posibilitaron mantener un modelo de gobernanza multinivel en la UE. Koller Deuschle (2020) abordó este aspecto al explicar que la existencia de un escenario favorable doméstico y externo le posibilitó al gobierno de Merkel adoptar una orientación diplomática europeísta basada en el acople del interés nacional al interés europeo. A este respecto, Daehnhardt (2012) también explicó que el rol de Alemania como un actor asertivo y seguro en política exterior fue conseguido gracias a

¹¹ Alemania se abstuvo en la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde se abordó la implementación de una zona de exclusión aérea en Libia. "El Consejo de Seguridad aprueba la 'zona de exclusión aérea' sobre Libia, autorizando 'todas las medidas necesarias' para proteger a los civiles, con 10 votos a favor y 5 abstenciones."

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 17 de marzo de 2011. Resolución 1973. Número de documento SC/10200. Accedido en septiembre 24, 2022. <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>

que forma parte de la UE, ya que es la existencia de una cohesión entre las instituciones alemanas y europeas lo que posibilita una percepción de ese Estado como "europeizado" y como convergente con la UE. En esta línea, Otalora (2015) concluyó que el rol de liderazgo regional alemán funciona como un beneficio intrínseco para la UE al favorecer la unidad durante periodos de crisis que requirieron la adopción de medidas y su cumplimiento por parte de los países afectados.

En su abordaje de la evolución del rol de Alemania en la UE, Bulmer y Paterson (2013) explican que, al momento de realizar su estudio, el país ostenta un rol de hegemon inestable, contestado y renuente, elementos que sugieren incertidumbre frente a la dirección futura de su política exterior. Los autores también discutieron que los Estados de la UE pueden impactar en las políticas regionales en distintas etapas del ciclo de una política y argumentaron que Alemania suele ostentar mayor peso en la primera etapa (*agenda-setting*) dada su capacidad de influir en la mayoría de las iniciativas europeas. Asimismo, también destacaron que, debido a que el proceso de *agenda-setting* muchas veces se alcanza desde el Consejo Europeo, el canciller alemán juega un papel fundamental (Bulmer y Paterson 2010). Por último, es destacable que en 2010 los autores consideraron que ante una eventual crisis era posible que Alemania adoptase políticas unilaterales antes que participar en consultas exhaustivas, optando por espacios políticos alternativos dentro de la UE para alcanzar sus intereses (Bulmer y Paterson 2010).

El rol y capacidad de influencia de Alemania en la región se ha observado con anterioridad en dos eventos particulares. Primeramente, Cunha (2021) argumenta que el poder y liderazgo que ejerce Alemania a nivel regional desde los 90 es observable en su influencia en la definición de las reglas de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El país funcionó como un eje central para su creación y si bien se teorizaba desde el campo internacional que las políticas de la UEM generarían beneficios desproporcionados para Alemania, Heisenberg (2006) identificó que el apoyo del país a la medida no se conformó a partir de *lobbies* empresariales que presionaron para ello, sino como parte de una política europeísta de integración regional. Similarmente, la crisis del Euro fue otra de las crisis regionales previas en donde se observó el impacto de decisiones alemanas. Debido a que la misma supuso un desafío para el logro que significó para Alemania la consecución de la UEM, el gobierno buscó alcanzar la estabilización económica a partir de diversas medidas que se vieron condicionadas por los intereses de los tomadores de decisión alemanes (Cunha 2021). Bulmer (2014) destacó al respecto que el desafío a esos

intereses llevó a que el compromiso de Alemania con el proceso de integración regional se viera disminuido en pos del interés nacional, explicando que el país se encontró frente a una posición de conflicto respecto a sus principios económicos y de integración regional.

Por otro lado, y en contraposición a la influencia voluntaria del país en pos del desarrollo de la institucionalidad europea, también se han estudiado casos donde es posible observar efectos *spillover*¹² o derrame¹³ involuntarios desencadenados por políticas domésticas alemanas. Un ejemplo es el trabajo de Horvath et al. (1998) sobre la experiencia desinflacionaria entre 1979-1993 en Francia e Italia. De acuerdo a los autores, además de cuestiones internas de esos países, las perturbaciones en los precios del petróleo en el mercado interno alemán funcionaron como un factor detrás del efecto desinflacionario en ambos casos (Horvath et al. 1998). La evidencia en su trabajo es presentada como un sustento de los efectos derrame ocasionados por la hegemonía que ostentaba Alemania en el Sistema Monetario Europeo (Horvath et al. 1998).

Entre otros estudios que abordaron los efectos derrame resultantes de políticas domésticas alemanas se encuentra el trabajo de Koesler et al. (2016), donde se estudió cómo el incremento en la eficiencia energética en Alemania desencadenó efectos de fuga negativos en la región. También existen antecedentes de trabajos donde los efectos derrame no son necesariamente comprobados, como el caso de Breidenbach (2019) y su estudio de los efectos derrame en términos de mejoramientos económicos y en conectividad regional desencadenados por las expansiones regionales de los aeropuertos en Alemania. En sus conclusiones se afirmó que no podía confirmarse que los efectos fueran generados por ese factor sino más bien debido a la alta densidad de pasajeros en los aeropuertos alemanes (Breidenbach 2019).

Los planteos expuestos en esta primera sección de antecedentes resultan importantes de destacar para esta investigación, especialmente dada su identificación del rol del país en la definición de *agenda-setting* en la UE y de la función del canciller como una figura predominante en ese proceso. Durante la crisis, la canciller Merkel tuvo un rol importante tanto en que su país adoptara una política de puertas abiertas (Valle-Galvez 2016) como en el manejo de la crisis en el nivel regional (Reiners y Tekin 2019). Sin embargo, a pesar de que la canciller convirtió a la crisis en un asunto de importancia central en su agenda política (Reiners y Tekin 2019), en el

¹² El efecto *spillover* es la herramienta teórica central de este trabajo y se desarrolla en la sección 3.1.

¹³ En adelante se referirá al *spillover* como derrame, su traducción más empleada.

largo plazo su gobierno no parece haberse impuesto en la etapa de *agenda-setting*, a diferencia de lo sucedido en los precedentes expuestos. De esta forma, el caso aquí estudiado es tanto inusual como relevante de analizar, pues constituye un punto de quiebre respecto del rol de Alemania en la región. Como se explica más adelante, a diferencia de lo señalado en las repercusiones mediáticas del caso, la decisión unilateral alemana de aceptar cantidades extraordinarias de refugiados a partir de 2015 no constituyó un factor suficiente para explicar la desarticulación un efecto de desarticulación en el proceso de integración política regional.

2.2. El rol de Alemania en la crisis de refugiados

La siguiente sección se subdividió en dos grupos de antecedentes: 1) sobre la respuesta de Alemania a la crisis y 2) sobre los efectos de la respuesta Alemana y la crisis en el ES. En esta sección también se buscó abordar la excepcionalidad de la influencia de Alemania en Europa, ya que este trabajo estudió si la decisión unilateral alemana de aceptar cantidades extraordinarias de refugiados a partir de 2015 pudo haber generado un efecto de desarticulación del proceso de integración regional. De esta forma, para comprender los efectos en el ES, resultó crucial indagar antes sobre los estudios más destacados al respecto del rol de Alemania en la crisis de refugiados.

Dentro del primer grupo, Ayoub (2019) estudió la respuesta de Alemania a la crisis, explicando que, ante el rechazo de numerosas peticiones de asilo por parte de Turquía y el anuncio de Hungría de que construiría un cercado para prevenir el flujo migratorio, los refugiados — procedentes en su mayoría de Siria— se apresuraron a cruzar las fronteras antes de que los controles se endurecieran. Alemania reaccionó a estos eventos suspendiendo temporalmente el Convenio de Dublín¹⁴ para los sirios que buscasen asilo en su territorio, facilitando la entrada de estos al país (Ayoub 2019). El impulso e implementación de este tipo de políticas, así como la posición del gobierno y la sociedad alemana al respecto de la crisis fueron los factores principales que llevaron a la adopción de una respuesta pro-migratoria que se conocería como *Willkommenskultur*: una "cultura de bienvenida". Similarmente, Hinger (2016) trabajó sobre el rol de la sociedad civil en la construcción de la comprensión de la crisis y argumentó que la implementación de medidas de disuasión, disconformidad y dispersión forzada fueron factores

¹⁴ El Convenio de Dublín es una ley de la UE que busca determinar qué Estado miembro es responsable de un solicitante de asilo y evitar que estos últimos presenten múltiples solicitudes a distintos países. "¿Qué es el Convenio de Dublín?" Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, accedido en septiembre 21, 2022, https://eacnur.org/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

que llevaron al encuadre de los movimientos de refugiados como una doble crisis: una amenaza que requería control y una crisis humanitaria que requería solidaridad y compasión.

Por su parte, Gutierrez (2015) abordó la crisis de refugiados sirios en Europa a partir de un trabajo comparativo entre las experiencias de recepción de afectados por parte de Alemania y Gran Bretaña. La autora explica que ambos Estados llevaron a cabo políticas diferentes y que la orientación de Alemania hacia una política de bienvenida pudo deberse a factores tales como una faceta humanitaria promovida por el gobierno de Merkel y el rol de líder económico de Alemania en la UE, que implicó lidiar responsablemente con la crisis (Gutierrez 2015). Análogamente al aspecto de la faceta humanitaria, Ernst (2021) también estudió las políticas de Alemania frente a la crisis y argumentó que, como miembro de la UE y de la comunidad internacional, dicho país ha acordado seguir reglas y definiciones universalmente aceptadas para los solicitantes de asilo. En este sentido, el autor explica que la política de puertas abiertas implementada por Alemania no surge de motivaciones puramente humanitarias, sino también como consecuencia del peso que tiene la estructura internacional en la soberanía de los países ante este tipo de conflictos (Ernst 2021).

Con respecto al segundo grupo, correspondiente al estudio de los efectos de las políticas alemanas y de la crisis en el ES, Enríquez (2015, 7) destacó los requerimientos de gestión óptima de fronteras exteriores del ES y explicó que pueden darse cierres de fronteras internos ante escenarios donde un Estado considere que su vecino no toma las medidas necesarias de control de sus fronteras externas frente a una crisis. En esta línea, Greenhill (2016) concluyó que tanto la llegada de más de un millón de refugiados a Europa durante 2015 como la respuesta unilateral centrada en el nivel nacional por parte de algunos países desencadenaron, entre otras consecuencias, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. La autora utilizó como ejemplo de esta situación la respuesta unilateral de Merkel que, aunque se anticipaba que llevaría a otros Estados a seguir su ejemplo, sólo llevó al efecto contrario: una serie de deserciones de emergencia en el ES y un aumento significativo en el número de solicitantes de asilo en Alemania (Greenhill 2016).

Por otro lado, Popa (2016) estudió los efectos del influjo masivo de personas como consecuencia de la crisis y destacó el hecho de que antes de la crisis los países miembros del ES limitaban sus reintroducciones de controles fronterizos a periodos menores a 30 días. Sin embargo, a partir de 2015 los países empezaron a introducir controles y medidas más severas

que dejaban entrever que la política de asilo de la UE había resultado ineficaz frente a la crisis humanitaria internacional (Popa 2016). La autora concluyó que el futuro del ES era incierto y que su suspensión podría ser una señal de que tanto el proceso de integración económica europea como los principios liberales sobre los que se construyó la UE podrían fallar (Popa 2016). En esta línea, otros autores también abordaron los efectos de la crisis en el ES. Entre ellos, Collyer y King (2016) explicaron que la región de los Balcanes se encontró ante una Europa abierta al mismo tiempo que la propia Europa se cerraba a su interior. Otros autores como Alkopher y Blanc (2017) abordaron el rol de consenso que adoptaron países como Alemania y Francia, quienes promovieron medidas como las cuotas obligatorias para la reubicación de refugiados como una solución multilateral a la crisis que no alcanzaría un apoyo generalizado en la UE.

Por último y previamente a introducir las herramientas teóricas de este trabajo, considero importante destacar que diversos autores abordaron la cuestión del marco teórico que suele ser utilizado para estudiar la integración europea desde diferentes perspectivas. Entre ellos, Börzel y Risse (2017) desarrollaron una crítica de las posibilidades del abordaje neofuncionalista e intergubernamentalista de problemas de investigación que tratan la crisis de refugiados. Los autores argumentaron que dichas teorías sólo pueden explicar de forma parcial las consecuencias de la crisis del ES, ya que pese al interés común de preservar el área para evitar pérdidas de bienestar resultantes de la reintroducción de controles fronterizos, los Estados involucrados tuvieron diferentes preferencias en cuanto a mantener el *statu quo* o no (Börzel y Risse 2017). En sus conclusiones, argumentan que elementos teóricos neofuncionalistas podían explicar la crisis del euro, pero fallaban en explicar procesos similares durante la crisis del ES debido a identidades colectivas distintas entre ambas crisis y a los esfuerzos de despolitización llevados a cabo por las elites en consecuencia de la primera de ellas (Börzel y Risse 2017). En contraste con esta aproximación, Schimmelfennig (2018) estudió ambas crisis desde una perspectiva neofuncionalista, ya que de acuerdo al autor los factores de interdependencia transnacional y capacidad supranacional de dicha teoría podían explicar la variación en los resultados. De esta forma, el autor propuso una explicación neofuncionalista basada en las diferencias del resultado de integración entre ambas crisis, argumentando que el hecho de atravesar esas dificultades puede llevar a grandes avances en integración regional (Schimmelfennig 2018).

Respecto a las principales conclusiones de esta sección, se observó que las políticas de puertas abiertas alemanas —percibidas como construidas sobre ideales de cooperación regional— desencadenaron efectos que podrían leerse de manera contraria a su objetivo original. Es decir, en lugar de fortalecer una estructura regional preexistente (en este caso el ES), las mismas llevaron a que los países suspendieran sus compromisos en dicha estructura. De esta forma, la respuesta de Alemania permitió evaluar las consecuencias imprevistas de la no coordinación y de la acción unilateral en cuestiones regionales. Asimismo, fue posible observar que, para los propósitos de este trabajo, no se ha abordado con suficiente profundidad la problemática particular de la correlación entre las decisiones alemanas y la reinstauración de controles fronterizos. Como se expuso en esta sección, en determinados artículos se realizaron aproximaciones a este fenómeno con un enfoque en la región en general y sobre el supuesto de que fue la crisis en sí misma el desencadenante de una corriente "euroescéptica" en las áreas fronterizas. Por consiguiente, tanto los diversos factores políticos que llevaron a Alemania a adquirir un rol hegemónico regional, como la resonancia de las medidas que se adoptaron contribuyen a que su elección como enfoque para esta investigación se vea justificada. Es por ello que esta tesina buscó aportar un nuevo estudio de caso concentrado en los efectos de las políticas de puertas abiertas alemanas en la integración de Europa —comprendida a partir del ES—, con el fin de contribuir a una mejor comprensión del impacto de las políticas y dinámicas nacionales en el escenario regional.

3. Marco teórico

Este trabajo de investigación se sustentó teóricamente sobre el neofuncionalismo, una perspectiva teórica que evolucionó de la mano del proceso de integración europeo y que fue desarrollada originalmente por Ernst B. Haas (1958). Este enfoque comprende al bienestar de los Estados a partir del control común de ciertos sectores económicos y tecnológicos e identifica que si los Estados promueven la cooperación a través de esos sectores pueden adquirir poder político (Borja 2006). Así, los actores construyen una forma de cooperación pacífica que aporta ventajas a todos los participantes y funciona de esta forma como un elemento de disuasión para cualquier participante que busque acabar con los intentos de integración (Borja 2006).

La adopción de un marco teórico neofuncionalista para cumplir con los propósitos de este trabajo se hizo con el fin de utilizar uno de sus conceptos centrales como herramienta analítica: el concepto de derrame. Como se describe más adelante, su uso posibilitó un tipo de

aproximación teórica para comprender los efectos de un caso de estudio particular: la respuesta alemana a la crisis de refugiados y sus efectos en el ES. Por consiguiente, a continuación se describen una serie de discusiones teóricas y conceptuales neofuncionalistas que corresponden al desarrollo de la idea de derrame.

3.1. Efecto derrame y efecto *spill-back*

La herramienta teórica principal que se utilizó en esta investigación es el efecto derrame, una de las dinámicas que supone el fenómeno de la integración y uno de los elementos centrales de los argumentos neofuncionalistas (Aje y Chidozie 2018). Primeramente, Haas (1958) comprendió la integración política como un proceso en el que actores políticos son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. Partiendo de esa definición, Haas planteó al efecto derrame como "la noción de que la integración en un área funcional conduciría casi con certeza a la integración en otras"¹⁵. La aproximación inicial de Haas comprendía al derrame basándose en cómo el avance de la integración en un área "derramaba" sobre otras y les otorgaba impulso mediante asociación.

Por otro lado, Lindberg (1963, citado en Meerts 2008, 3) también abordó este concepto, definiéndolo como una "situación en la que una acción determinada, relacionada con un objetivo específico, crea una situación en la que el objetivo original solo puede asegurarse mediante la realización de más acciones, que a su vez crean una condición adicional y la necesidad de más acción, y así sucesivamente [traducción propia]". En este sentido, el derrame se constituye como un proceso a partir del cual el efecto de la integración de un sector en específico se ve replicado a partir de la integración en sectores adyacentes, dando lugar a una integración progresiva (Malamud 2011). Este fenómeno también es comprendido como un "efecto cascada", ya que se trata de un mecanismo que busca mostrar cómo una vez que inicia un proceso de integración, el derrame dentro de un organismo supranacional se vuelve inevitable (Aje y Chidozie 2018). Puede observarse un ejemplo de un proceso de derrame regional en la transición histórica de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hacia la Comunidad Económica Europea, donde se dio una integración económica que para

¹⁵ Dinan Desmond. Prefacio de *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, por Haas, Ernst B., 12. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

profundizarse requeriría de integración política en la forma de capacidad regulatoria supranacional (Rosamond 2000).

Ahora bien, tal y como se destaca en la introducción de *The Uniting of Europe*¹⁶, este concepto no fue pensado por Haas (1958) desde el determinismo económico sino como parte de un proceso que se desarrolla a partir de cambios en las actitudes y conductas de los actores involucrados en la propia integración funcional de sus respectivas áreas. Schmitter (1969) realizó una aproximación a esta cuestión explicando que en un proceso de derrame, los miembros de un esquema de integración que se encuentran insatisfechos con la consecución de un objetivo común, buscan resolver esa insatisfacción ya sea mediante su colaboración en otro sector relacionado; la intensificación de su cometimiento al sector original; o ambos. En este sentido, la dimensión política de este efecto derrame que acompaña ese cambio de actitudes implicaría espacios de decisión y coordinación regionales y no nacionales o internos, lo que, como se mencionó anteriormente, Haas (1958) consideró como un factor que contribuye a los cambios de lealtades políticas. Este proceso de derrame político no necesariamente es armonioso (Schimmelfennig y Rittberger 2006). Se trata más bien de un proceso acumulativo que involucra progresivamente a más actores nacionales en una variedad cada vez mayor de áreas y en un grado creciente de toma de decisiones conjuntas (Schmitter 1969). En respuesta, los actores van aumentando la toma de decisión conjunta hacia áreas más salientes, generando una mayor audiencia interesada en la integración (Schmitter 1969). En el momento que se alcanza, supera o vuelve irrelevante el objetivo original, los actores pueden realizar una reevaluación que lleve a nuevas expectativas que presenten un "cambio hacia arriba" respecto al alcance o nivel de compromiso (Schmitter 1969).

Es importante mencionar que este proceso es desencadenado por la propagación del cambio en un área hacia otra, pero dicho cambio no necesariamente tiene que ser positivo, puede ser negativo (Gavrilov 2019). En este sentido, se desarrolló también el concepto de "*spill-back*"¹⁷ (Vollaard 2014) para hacer referencia a lo que Haas (1967) comprendió como un proceso en el que un Estado se muestra menos dispuesto a apoyar la regulación europea de ciertas cuestiones políticas debido a factores internos como el aumento de la confianza nacional o la resistencia política a la integración. Similarmente, Lindberg y Scheingold (1970, 137) lo explicaron como

¹⁶ Dinan Desmond. Prefacio de *The Uniting of Europe*, 13, 2004.

¹⁷ Aunque aún no fue traducido, se entiende como un efecto de regresión respecto de la integración ya lograda.

"una situación en la que [los Estados] se alejan de un set de obligaciones específicas, las reglas ya no se aplican ni se obedecen con regularidad y disminuye el ámbito de actuación de la Comunidad y sus capacidades institucionales [traducción propia]". Desde la teoría se han utilizado el derrame y el *spill-back* para describir casos donde el efecto acumulativo de decisiones pasadas ha aumentado o disminuido el nivel de integración respectivamente (Lindberg 1970). Fundamentalmente, el concepto de *spill-back* permite abordar dinámicas de desintegración y refleja una tendencia de los actores hacia la construcción de nuevas reglas de integración o hacia medidas para "engañar" o saltar las reglas existentes (Aje y Chidozie 2018).

Es preciso resaltar dos cuestiones a tener en cuenta para el desarrollo del análisis llevado a cabo más adelante. En primer lugar, para esta tesina se comprendieron dos áreas funcionales en las que pudieron haberse desencadenado procesos de derrame o *spill-back*. La primera de ellas se constituye como el área funcional de políticas migratorias y refiere a las decisiones domésticas o externas de cada país respecto a sus políticas de ingreso en su territorio por parte de personas extra-Schengen, es decir de ciudadanos que no pertenecen a Estados que forman parte de dicho espacio común. La segunda, el área funcional de Schengen refiere a la movilidad dentro de esos territorios de los ciudadanos de los Estados firmantes. Los efectos de un área sobre otra fueron estudiados en las secciones correspondientes al análisis del problema de investigación.

Ahora bien, la segunda cuestión a resaltar, y siguiendo la pregunta de investigación de este trabajo, es que se comprende al ES como un área de integración política. Autores como Schimmelfennig (2018) y Alkopher y Blanc (2017) ya habían identificado a dicho espacio dentro de ese parámetro. Debe considerarse que, tal y como se presentó al inicio de esta sección, el ES se corresponde con la definición de integración política que otorga Haas (1958), particularmente en tanto se considera dicho espacio como parte del proceso de cambio de expectativas hacia un nuevo centro que posee jurisdicción sobre Estados nacionales —en este caso en lo que respecta a sus políticas fronterizas—.

4. Marco metodológico

La metodología que se implementó para la realización de esta investigación consistió en un estudio de caso de carácter cualitativo. Siguiendo la definición realizada por Gerring (2004, 342), los estudios de caso pueden ser entendidos como "un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de comprender una clase más grande de unidades similares [traducción

propia]". Similarmente, Remenyi (2002, citado en Kohlbacher 2006, 24) afirma que los estudios de caso proveen una perspectiva multidimensional que posibilita la creación de una visión compartida de una situación específica. Una de las ventajas principales de este tipo de herramienta es su viabilidad para permitir identificar variables nuevas que podrían haber sido omitidas en estudios previos a partir del desarrollo de explicaciones históricas del caso en particular (Bennett 2012). En este sentido, el estudio de caso permite la utilización de variables teóricas para proveer explicaciones de un objeto de estudio en un contexto en particular, cuyos resultados o circunstancias pueden o no ser explicados por teorías previas (Bennett 2012). Enmarcar la investigación como un estudio de caso posibilitó el establecimiento de la relación propuesta en el argumento general de este trabajo y su comprobación a partir de la caracterización de las políticas promovidas por el gobierno alemán y del análisis de los cambios manifestados en el ES durante un periodo determinado.

Por su parte, la principal técnica metodológica utilizada fue el análisis de contenido. De acuerdo a Krippendorff (1969, citado en Mayring 2000, 2), el mismo consiste en "el uso de métodos replicables y válidos para hacer inferencias específicas del texto a otros estados o propiedades de su fuente [traducción propia]". Bryman (2004) explica que se trata de una de las herramientas más predominantes para el análisis cualitativo de documentos y que representa un acercamiento documental que enfatiza en el rol del investigador en la construcción del significado de y en los textos. Similarmente, Kohlbacher (2006) destaca que el uso de este método para un estudio de caso representa una herramienta de análisis e interpretación apropiada, ya que permite facilitar la construcción de una teoría gracias a sus cualidades inductivas.

Considerada la metodología empleada, se utilizaron como fuentes primarias documentación oficial publicada tanto por Alemania como por otros Estados e instituciones involucradas, así como también marco jurídico local y regional. Asimismo, se recurrió a la interpretación de fuentes secundarias que incluyen, pero no se limitan, a artículos académicos, periodísticos, libros y entrevistas transcritas o declaraciones de actores predominantes en la problemática. Mayring (2000) menciona que este tipo de fuentes —lo que el autor llama "comunicación grabada"— representan el objeto central del análisis de contenido. La selección de estas fuentes como secundarias posibilitó el desarrollo de los objetivos de investigación descritos anteriormente y el establecimiento de una correlación entre las políticas de puertas abiertas implementadas por Alemania y los cambios fronterizos en el ES. De esta forma, el análisis de

estas fuentes en conjunto con la interpretación de las fuentes primarias permitió relacionar ambas con lo planteado en la hipótesis de esta tesina.

4.1. Selección de casos y periodo temporal

En primer lugar, la selección de la respuesta alemana a la crisis de refugiados como caso de estudio se dio, en principio, por tres motivos: 1) por el rol histórico de Alemania en la integración regional europea —tal y como se abordó en la sección 2.1.—, 2) por el rol de liderazgo regional que adoptó el país frente a la problemática¹⁸ y 3) por haber sido el país que recibió la mayor cantidad de refugiados, al mismo tiempo que realizó el mayor gasto en términos financieros para tratar el problema (Cosgrave et al. 2016)¹⁹. Estos factores, así como aquellos mencionados al inicio de la sección de antecedentes, convierten a la respuesta de Alemania a la crisis en un caso de estudio pertinente para cumplir con el objetivo general de esta investigación. De esta forma y coincidiendo con el argumento general, se buscó observar si las acciones unilaterales de un país en un área funcional (políticas migratorias) podrían haber desencadenado un efecto derrame que habría generado desintegración en otra área funcional (el ES).

Para llevar a cabo el análisis de los impactos que pudo haber tenido la respuesta alemana en el ES, se observaron tres casos específicos: la República Checa, Francia y Suecia. Es preciso mencionar que esta selección es ilustrativa de cómo reaccionaron los países europeos a las políticas de puertas abiertas alemanas y, por lo tanto, no constituye una muestra representativa cuyas conclusiones y resultados puedan ser trasladables a otros casos sin considerar sus variables específicas. Se consideraron dos factores de selección para estos casos. El primero fue el carácter limítrofe con Alemania de los países elegidos. La posibilidad de cruces de migrantes legales o ilegales se vería maximizada primeramente hacia los países más cercanos geográficamente, por lo que para estudiar el impacto de las decisiones migratorias alemanas en el ES resultó lógico observar los efectos en su entorno fronterizo inmediato. El segundo factor

¹⁸ Barkin, Noah. "Merkel and the refugees: How German leader emerged from a political abyss." *Reuters*. 10 de septiembre de 2017. <https://www.reuters.com/article/us-germany-election-refugees-idUSKCN1BL09K>; MacGregor, Marion. "UNHCR chief praises Germany's Merkel, calls for more leadership on refugees." *Infomigrants*. 20 de julio de 2021. <https://www.infomigrants.net/en/post/33722/unhcr-chief-praises-germanys-merkel-calls-for-more-leadership-on-refugees>; Meiritz, Annett. "How Germany became Europe's moral leader on the refugee crisis." *Vox*. 11 de septiembre de 2015. <https://www.vox.com/2015/9/11/9307209/q-a-germanys-leadership-role-in-the-european-migrant-crisis>

¹⁹ De acuerdo a los autores, Alemania recibió un total de 1.3 millones de solicitudes de asilo entre 2015 y finales de 2016. El gasto aproximado en 2016 fue de más de €13 mil millones.

para la selección fue la postura política inicial que adoptó cada país frente a la crisis, tomando cada uno de ellos una posición distinta: Suecia optó por medidas similares a Alemania; la República Checa por una postura más cerrada a los inmigrantes y crítica de las medidas alemanas; y Francia por un rol menos activo y una postura alejada a la crisis.

En lo que respecta a la delimitación temporal, este trabajo se circunscribió al análisis del periodo comprendido entre julio de 2015 y febrero de 2016, con la finalidad de concentrar la investigación en el establecimiento de una correlación entre el primer conjunto de decisiones adoptadas por Alemania como respuesta a la crisis y las primeras reinstauraciones de controles fronterizos por parte de los países estudiados. El foco de los datos recopilados y de la reconstrucción de eventos se encuentra limitado en su análisis a este periodo, si bien pueden darse excepciones para destacar aspectos vinculados a la evolución de políticas internas. La delimitación se justifica sobre la base de que fue a partir de julio de 2015 que se vio agudizada la crisis, con un incremento sustancial de solicitantes de asilo y refugio en comparación con años anteriores. En esta línea, también se refirió al periodo comprendido entre septiembre y noviembre de 2015 como el "pico de la crisis", pues fue entre esos meses que el flujo de refugiados alcanzó cifras que llevaron a miembros del ES a reintroducir sus controles fronterizos.

5. Políticas de puertas abiertas de Alemania frente a la crisis de refugiados

En la historia reciente del país, el trato a los refugiados se encuentra incorporado dentro del artículo 16a de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que esencialmente establece que "los perseguidos políticos gozan del derecho de asilo". Es importante mencionar que en este artículo se hace la salvedad de que este derecho no podrá ser invocado por ingresantes al país que lo hagan desde otro Estado seguro (Bröhmer et al. 2012). En su análisis de la evolución de la constitución alemana, Bröhmer et al. (2012) explica que el derecho al asilo y su comprensión como un derecho fundamental de la Ley Básica es un ejemplo de la reacción de la misma a los horrores del nazismo y como estos llevaron a que muchos alemanes y judío-alemanes debieran buscar refugio en otros lugares.

Previo a la crisis de 2015, la perspectiva del gobierno de Merkel respecto a las cuestiones relacionadas a la movilidad de personas —fundamentalmente en términos de refugiados— era

observable en el acuerdo de coalición entre la CDU, la CSU y el SPD²⁰. Después de los resultados de las elecciones federales de 2013, la alianza CDU/CSU resultó ganadora pero debió construir una coalición con el SPD para formar gobierno. En su documento de coalición²¹, la cuestión del asilo y la política de refugiados es mencionada brevemente, destacando que se buscaría "aumentar la participación de los migrantes" y "mejorar la cultura de acogida y estancia de trabajadores extranjeros cualificados en Alemania [traducción propia]"; ambas cuestiones ligadas a la acogida de refugiados cualificados que pudieran contribuir al mercado laboral alemán.

De acuerdo a los reportes anuales sobre migración y asilo de la Red Europea de Migración, entre 2015 y 2016 los países de la UE y Noruega registraron cerca de 2.6 millones de solicitudes de asilo. Al respecto de esas cifras, 1.2 millones correspondieron a Alemania, siendo la mayoría provenientes de Siria, Afganistán e Iraq y conformando el equivalente al 47% del total de solicitudes procesadas²². El 17 de julio de 2015 —a medida que los países en el límite de la UE se veían desbordados por solicitudes de asilo— la canciller Merkel declaró en un foro para jóvenes que era imposible permitir que todos los refugiados fueran a Alemania y que la única respuesta que podían dar era "asegurarse de que la decisión no tome demasiado tiempo, pero algunos tendrán que volver [a sus países]"²³. A los dos días, la canciller afirmó en una entrevista para la ARD²⁴ que "el Convenio de Dublín ya no se corresponde con las circunstancias que solíamos tener [traducción propia]"²⁵. El Convenio de Dublín constituye el marco legal que define qué Estado miembro de la UE debe hacerse responsable de la solicitud de asilo realizada por una persona en suelo europeo²⁶. Este Convenio determina que el país que debe hacerse

²⁰ Unión Demócrata Cristiana de Alemania, Unión Social Cristiana de Baviera y Partido Socialdemócrata de Alemania, respectivamente.

²¹ "Dando forma al futuro de Alemania: acuerdo de coalición entre CDU, CSU y SPD." 2013.

<https://archiv.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

²² Red Europea de Migración. "Informe Anual de la REM sobre Inmigración y Asilo 2015." 2015.

<https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Statistics-Annex-1.pdf>; Red Europea de Migración. "Informe Anual 2016 sobre Migración y Asilo: Anexo Estadístico." 2016.

https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Annual-Policy-Report-2016_Statistical-Annex.pdf

²³ "Angela Merkel criticada por el llanto de refugiada." *BBC News*. 17 de julio de 2015. Video, 0:58.

<https://www.youtube.com/watch?v=9qaxoX9MF0M>

²⁴ Consorcio de instituciones públicas de radiodifusión de la República Federal de Alemania.

²⁵ Marion Trimborn, "El sistema de Dublín ya no funciona." *n-tv*. 26 de julio de 2015. Traducción propia.

<https://www.n-tv.de/politik/Das-System-Dublin-funktioniert-nicht-mehr-article15594456.html>

²⁶ El Convenio fue firmado en 1990 y, tras sucesivas actualizaciones, se encontraba en su tercera versión en 2013. "¿Qué es el Convenio de Dublín?" Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, accedido en septiembre 21, 2022, https://eacnur.org/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

cargo de un migrante es el primer país al que este llega. En consecuencia, los países en la frontera de la UE reciben la mayoría de las solicitudes de asilo y deben hacerse responsables de ellas. Un mes después de las declaraciones de la canciller a la ARD, Alemania anunció la suspensión temporal del Convenio desde el 21 de agosto²⁷, coincidiendo con el planteo inicial de Merkel de evitar que el procesamiento de los refugiados demorase demasiado tiempo. Esta suspensión estaba dirigida solo a los solicitantes de asilo provenientes de Siria. Con esta decisión, la Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania interrumpió los procesos de determinación del primer país al que llegaban los refugiados y dio pie a que estos solicitaran asilo en Alemania.

La suspensión de Dublín fue el inicio de lo que se conocería como políticas de puertas abiertas, una serie de medidas y propuestas implementadas por el gobierno alemán con el objetivo de resolver la crisis. A nivel regional, el apoyo del gobierno a la implementación de un sistema europeo de cuotas de acogida de refugiados fue una de las propuestas que fue en línea con esas políticas. A finales de septiembre de 2015, el Consejo Europeo aprobó por mayoría la implementación de un esquema de emergencia para reubicar cientos de miles de refugiados en diferentes países de Europa²⁸. La medida buscó repartir equitativamente el peso de la crisis entre los países de la UE y surgió como una medida de emergencia para responder a los efectos de la misma en Italia y Grecia, primeros países a los que llegaban los refugiados dada su ubicación en las fronteras de la UE²⁹. Alemania, Francia y Suecia se encontraron entre los dos tercios de países que votaron a favor de la propuesta del Consejo. Por su parte, Rumanía, la República Checa, Eslovaquia y Hungría fueron los únicos en votar en contra, definiendo la propuesta como una forma de "acoso occidental y especialmente alemán" que, de llevarse a cabo, alteraría el tejido de la sociedad europea³⁰. En todos estos países —particularmente en

²⁷ "Normas procesales para la suspensión del procedimiento de Dublín para los nacionales sirios." Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania, accedido en septiembre 21, 2022.

https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/08/resources_bamf_instructions_on_syrian_dublin_cases_august_2015.pdf

²⁸ "Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia." EUR-Lex. 22 de septiembre de 2015. DO L248/80. Accedido en septiembre 23, 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>

²⁹ Véase anexo.

³⁰ "Los gobiernos de la UE impulsan un acuerdo divisivo para compartir 120.000 refugiados." *The Guardian*. 22 de septiembre de 2015 <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/22/eu-governments-divisive-quotas-deal-share-120000-refugees>

aquellos miembros del Grupo de Visegrado³¹— se identificó un fuerte rechazo social a la llegada de inmigrantes. En una encuesta de 2015, porcentajes cercanos al 80% de los encuestados en Hungría, la República Checa y Eslovaquia afirmaron mostrarse preocupados de que su calidad de vida se viera deteriorada debido a los refugiados y de que en el caso de guerra o tensiones políticas los mismos serían "leales a sus países de origen"³².

Volviendo al nivel nacional, otra de las medidas domésticas implementadas por Alemania como parte de las políticas de puertas abiertas fue el desarrollo de dos "Paquetes de Asilo" en octubre de 2015 y marzo de 2016. Ambos consistían en un conjunto de leyes que dictaminaron cambios en la Ley de Asilo de Alemania, incluyendo medidas para facilitar la integración de nuevos migrantes a la sociedad alemana y organizar la deportación de refugiados que hubieran cometido crímenes serios (Katz et al. 2016). Es importante destacar que Alemania fue uno de los pocos países que implementó este tipo de medidas legislativas domésticas para buscar integrar a los refugiados en su sociedad.

De esta manera, las medidas adoptadas por Alemania parecían haber tomado un rumbo específico. Esto pudo observarse en declaraciones de Merkel como el "*Wir Schaffen Das*" ("podemos hacerlo")³³, que se popularizó en el contexto de la crisis y se transformó en el eje de la "cultura de bienvenida" alemana caracterizada por dichas políticas de puertas abiertas. Sin embargo, las mismas no estuvieron exentas de críticas de la población y del sector político. Markus Söder, miembro de la coalición gobernante como parte de la CSU, cuestionó el derecho fundamental al asilo, afirmando que era necesario "un compromiso de que debe haber límites máximos y cuotas para la inmigración; no podemos salvar al mundo entero [traducción propia]"³⁴. La CSU sólo tiene actividad en el estado federado de Baviera, la región más al sur de Alemania, por lo que las críticas de Söder se fundaron en que su estado era uno de los primeros en recibir a los refugiados que seguían la ruta de los Balcanes occidentales. Por su parte, la AfD —partido político nacionalista de derecha— utilizó eventos como las agresiones

³¹ La República Checa, Eslovaquia y Hungría forman parte de una alianza regional denominada "Grupo de Visegrado". Polonia, el cuarto miembro de dicha alianza, votó a favor de las cuotas.

³² Centro de Investigación de Opinión Pública. Diciembre de 2015. Accedido en octubre 17, 2022. http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2015/12_2015.pdf

³³ "Rueda de prensa de verano de la canciller Merkel." Gobierno Federal de Alemania. 31 de agosto de 2015. Accedido en septiembre 23, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundestkanzlerin-merkel-848300>

³⁴ "Söder cuestiona el derecho fundamental al asilo." *Die Zeit*. 3 de octubre de 2015. <https://www.zeit.de/politik/2015-10/markus-soeder-fluechtlinge-asyl>

sexuales durante la víspera de año nuevo en Alemania con fines políticos, posicionándose contra las decisiones del gobierno y argumentando que la canciller había actuado contra la ley nacional al abolir las fronteras y posibilitar a los inmigrantes el abuso del derecho al asilo³⁵.

Seguidamente a las críticas, eventos como la reinstauración del Convenio de Dublín el 21 de octubre de 2015³⁶ o el restablecimiento de las fronteras interiores de Alemania³⁷, es decir, la suspensión de los compromisos con el ES por parte de este país, fueron en la dirección contraria. A pesar de esto, las políticas de puertas abiertas continuaron y convivieron con estos cambios, pues el gobierno mantuvo su apoyo a la implementación del sistema de cuotas como una respuesta regional a la crisis y continuó implementando medidas a favor de los refugiados a nivel doméstico —como se observa en la implementación de los Paquetes de Asilo de 2016—. Por último, es importante destacar que el sistema de cuotas solo logró funcionar como una propuesta más que como una política regional efectiva, pues el planteo inicial de reubicar 120 mil refugiados sería reducido a 33 mil en 2017 y aun así sólo se alcanzaría la reubicación de 28 mil hacia finales de ese año³⁸.

6. Respuestas a las políticas alemanas: Suecia, República Checa y Francia

El influjo masivo de refugiados y la cantidad de solicitudes de asilo que debían ser procesadas desencadenaron diferentes acercamientos al problema por parte de los Estados europeos. Entre ellos, las decisiones adoptadas por Alemania como respuesta a la crisis generaron diferentes reacciones y respuestas en los países vecinos. En las siguientes secciones se analizan sintéticamente las reacciones de los países seleccionados (República Checa, Francia y Suecia) a las políticas de puertas abiertas instauradas por Alemania. En los casos de Suecia y Francia se observó que ambos países aceptaron inicialmente las medidas alemanas pero diferentes

³⁵ "Programa electoral de Alternativa para Alemania de 2016." Alternativa para Alemania. Accedido en septiembre 24, 2022. https://afd-bw.de/afd-bw/wahlprogramme/landtagwahlprogramm_afd_2016_1.pdf

³⁶ "Actualización de AIDA Alemania: menores derechos para los solicitantes de asilo de "países de origen seguros", Dublín para todos." Asylum Information Database. 24 de noviembre de 2015. <https://asylumineurope.org/news/24-11-2015/aida-update-germany-lower-rights-asylum-seekers-%E2%80%9Csafe-countries-origin%E2%80%9D-dublin-all>. Accedido mediante Wayback Machine en septiembre 21, 2022. [<https://web.archive.org/web/20160206064802/https://asylumineurope.org/news/24-11-2015/aida-update-germany-lower-rights-asylum-seekers-%E2%80%9Csafe-countries-origin%E2%80%9D-dublin-all>]

³⁷ "Lista de notificaciones de restablecimiento de controles fronterizos." Comisión Europea.

³⁸ "El programa de reubicación y reasentamiento de inmigrantes de la UE: lo que necesitas saber." *Deutsche Welle*. 6 de septiembre de 2017 <https://www.dw.com/en/the-eu-migrant-relocation-and-resettlement-scheme-what-you-need-to-know/a-40378909>

factores impactaron en que dejaran de hacerlo una vez alcanzado el pico de la crisis³⁹. Por su parte, en el caso de la República Checa se identificó una oposición constante a las medidas durante toda la crisis. El análisis de las reacciones posibilitó contextualizar los efectos observados sobre el ES presentados en las siguientes secciones.

6.1. Suecia: coordinación inicial y giro político

Al momento de la crisis, el gobierno de Suecia se encontraba formado por una coalición entre el Partido Socialdemócrata y el Partido Verde. El 3 de octubre de 2014, en su discurso de inauguración ante el Parlamento de Suecia, el primer ministro Stefan Löfven anunció los planes del gobierno. Entre ellos se destacó que se buscaría adoptar una política de asilo "humana" que convirtiera al país en un refugio para personas que huyen de la persecución y opresión⁴⁰. Asimismo, el primer ministro afirmó en dicha ocasión que el país tomaría medidas en la UE para crear más canales legales para las solicitudes de asilo y para aumentar la recepción de cuotas de refugiados en otros países.

Poco antes de cumplir un año en el poder, el gobierno tuvo que enfrentar la crisis de refugiados. El 6 de septiembre de 2015, Löfven pronunció un discurso en una manifestación a favor de los refugiados donde fue posible identificar puntos en común con el acercamiento alemán a la crisis. Para el primer ministro, su abordaje constituía un desafío nacional y no de individuos y se trataba de un momento de construir soluciones comunes para "ayudarnos unos a otros cuando la necesidad es grande [traducción propia]"⁴¹. Dos días después de su discurso, Löfven se reunió con la canciller Merkel en Berlín y dejó en claro su apoyo en la búsqueda de una Europa coordinada con un sistema obligatorio de redistribución de solicitantes de asilo. En dicha ocasión, el primer ministro declaró que ambos países tenían una visión común de un sistema permanente que se implementaría en momentos en los que hubiera altos niveles de solicitudes de asilo⁴². De manera similar a Merkel, Löfven también criticó a los países que buscaban evadir

³⁹ Haciendo referencia al periodo comprendido entre septiembre y noviembre de 2015, cuando el flujo de refugiados alcanzó niveles que llevaron a miembros de Schengen a reintroducir sus controles fronterizos.

⁴⁰ Oficina del Primer Ministro. "Declaración de Política del Gobierno 3 de octubre de 2014." Government Offices of Sweden, accedido en septiembre 22, 2022. <https://www.government.se/information-material/2014/10/statement-of-government-policy-3-october-2014/>

⁴¹ Comité de Gabinete. "Discurso del primer ministro Stefan Löfven en la manifestación por los refugiados." 6 de septiembre de 2015. Oficina Gubernamental de Suecia, accedido en septiembre 22, 2022. <https://www.regeringen.se/tal/2015/09/tal-av-stefan-lofven-vid-manifestationen-for-flyktingar-den-5-september/>

⁴² "Löfven y Merkel: acoger refugiados es una cuestión de valores." *Sveriges Radio*. 8 de septiembre de 2015. <https://sverigesradio.se/artikel/6250480>

sus responsabilidades en cuanto a las cuotas de refugiados pero afirmó compartir la posición de la canciller de buscar un acuerdo con ellos antes que "castigar y atacar a los otros Estados miembros [traducción propia]"⁴³.

En concordancia con las declaraciones del primer ministro, las políticas suecas guardaron semejanza con las alemanas durante los primeros momentos de la crisis. A pesar de su posición geográfica al final de las rutas de refugiados⁴⁴, Suecia fue el tercer país que más solicitudes de asilo recibió durante 2015 con más de 160.000 peticiones, ubicándose detrás de Alemania y Hungría⁴⁵. Entre los esfuerzos a nivel interno para hacer frente a la crisis se destaca el "Acuerdo de Octubre", un plan de medidas convenido entre seis de los ocho partidos⁴⁶ del parlamento sueco para gestionar la crisis a partir de diferentes políticas domésticas. En dicho acuerdo se coincidió en diferentes puntos con las políticas de puertas abiertas alemanas, particularmente en aspectos como el apoyo a las cuotas de refugiados como "una forma de mostrar solidaridad con los países congestionados en las inmediaciones de los conflictos [traducción propia]"⁴⁷.

Si bien en un principio la posición de Suecia fue de coordinación con Alemania, a principios de noviembre de 2015 el gobierno sueco anunció una serie de cambios políticos repentinos en lo que fue su abordaje de la crisis. El primer ministro Löfven afirmó que Suecia ya no tenía la capacidad de seguir recibiendo solicitudes en el grado en el que lo estaba haciendo hasta el momento y que el país necesitaba adaptarse a los requisitos mínimos del derecho internacional⁴⁸. El contenido de esas declaraciones se vio en las medidas que tomaría el país a partir de ese momento. El 17 de diciembre, el parlamento aprobó por amplia mayoría una ley para autorizar controles de identidad en el transporte público, incluidos los transbordadores que

⁴³ "Merkel sobre la crisis de los refugiados: el papel de Suecia es muy importante." *Europaortalen*. 8 de septiembre de 2015. <https://www.europaortalen.se/2015/09/merkel-om-flyktingkrisen-sveriges-roll-mycket-viktig>

⁴⁴ Véase anexo.

⁴⁵ Red Europea de Migración. "Informe Anual de la REM sobre Inmigración y Asilo 2015." 2015. <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Statistics-Annex-1.pdf>

⁴⁶ Los partidos del acuerdo fueron: la coalición gobernante Socialdemócrata-Verdes, los Moderados, el Partido del Centro, el Partido Popular, los Liberales y los Demócratas Cristianos.

⁴⁷ Comité de Gabinete. "Acciones por la crisis de los refugiados." 23 de octubre de 2015. Oficina Gubernamental de Suecia, accedido en septiembre 22, 2022. <https://www.regeringen.se/informationmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/>

⁴⁸ "Suecia cierra de golpe su política de puertas abiertas hacia los refugiados." *The Guardian*. 24 de noviembre, 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>

comunican Suecia y Alemania⁴⁹. Dicha ley entró en vigencia el 21 de diciembre, mientras que el 4 de enero se introdujo el control de identidad para todos los ingresantes desde la frontera con Dinamarca (principal ruta de refugiados que llegaban a Suecia desde Alemania)⁵⁰. La razón principal detrás del giro fue dar un "respiro" al sistema sueco de recepción de asilo, lo que permitiría mitigar problemas de índole doméstica y fomentar que otros países de la UE aceptaran más refugiados⁵¹. En este sentido, si bien Suecia apoyó a Alemania en un principio con políticas similares, a medida que la crisis empeoraba el gobierno decidió llevar a cabo un cambio de planes y tomar una posición más pasiva⁵². El giro político del gobierno sueco llevó a que el país procesara cerca de 30 mil solicitudes de asilo en 2016, una reducción de casi un 80% en comparación a las solicitudes procesadas el año anterior⁵³.

6.2. República Checa: oposición sostenida

En 2013, el Partido Socialdemócrata Checo obtuvo la mayoría de los escaños en el parlamento y logró imponer a su candidato, Bohuslav Sobotka, como primer ministro del país. En el contexto doméstico, el rechazo a la inmigración fue una cuestión constante, tanto en el plano social como en el político. En 2015, a medida que la crisis se convertía en una problemática predominante a nivel regional, diversas entidades marcadamente anti-islámicas empezaron a manifestarse activamente en contra de la llegada de refugiados al país, conformando movimientos como el "Bloque contra el Islam"⁵⁴. Asimismo, el gobierno debía prepararse para

⁴⁹ "Medidas especiales en caso de grave peligro para el orden público o la seguridad interior del país."

Parlamento Sueco. 17 de diciembre de 2015. Accedido en septiembre 22, 2022.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/sarskilda-atgarder-vid-allvarlig-fara-for-den_H301JuU24

⁵⁰ "SVT in situ en Suecia, Alemania y Dinamarca." *Sveriges Television*. 4 de enero, 2016.

<https://www.svt.se/nyheter/live/sverige-infor-id-kontroller>

⁵¹ "El cambio de sentido de Suecia en materia de asilo." *Forced Migration Review*. Mayo de 2016.

<https://www.fmreview.org/solutions/parusel>; "El gobierno propone medidas para crear un respiro para la recepción de refugiados suecos." Parlamento Sueco. 24 de noviembre de 2015. Accedido en septiembre 22, 2022. <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/>

⁵² De acuerdo a fuentes nacionales, el cambio en las medidas de asilo supuso la ruptura de una promesa de campaña por parte del gobierno. "Lista: Así han quedado las promesas electorales del Gobierno." *Metro*. 5 de febrero de 2018. <https://www.metro.se/artikel/lista-s%C3%A5-har-det-g%C3%A5tt-med-regeringens-vall%C3%B6ften>. Accedido mediante Wayback Machine en septiembre 22, 2022.

[\[https://web.archive.org/web/20180205103042/https://www.metro.se/artikel/lista-s%C3%A5-har-det-g%C3%A5tt-med-regeringens-vall%C3%B6ften\]](https://web.archive.org/web/20180205103042/https://www.metro.se/artikel/lista-s%C3%A5-har-det-g%C3%A5tt-med-regeringens-vall%C3%B6ften)

⁵³ Red Europea de Migración. "Informe Anual 2016 sobre Migración y Asilo: Anexo Estadístico." 2016.

https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Annual-Policy-Report-2016_Statistical-Annex.pdf

⁵⁴ "Los críticos de la inmigración no son sólo "nazis". Los radicales carecen de un unificador Zdroj." *IDNES*. 30 de agosto de 2015. https://www.idnes.cz/zpravky/domaci/kritici-a-odpurci-imigrace-a-jejich-cleneni.A150828_105607_domaci_jw

las elecciones al senado y las elecciones a los consejos regionales planificadas para 2016, donde el abordaje de la crisis podía afectar los resultados.

Ahora bien, uno de los factores centrales detrás de la posición de la República Checa fue su pertenencia al Grupo de Visegrado, una alianza regional formada en conjunto con Eslovaquia, Polonia y Hungría. Este grupo fue uno de los mayores críticos del enfoque que adoptaron la UE y Alemania frente a la crisis. Correspondiendo con sus aliados y con el contexto doméstico de rechazo político y social a la llegada de inmigrantes, la República Checa adoptó medidas migratorias marcadamente diferentes a las de Alemania, con el gobierno mostrándose en reiteradas ocasiones como crítico de las políticas de puertas abiertas adoptadas por su país vecino. Diversas instancias permiten observar esta diferenciación. Durante buena parte de 2015, la República Checa continuó cumpliendo con las reglas del Convenio de Dublín a pesar de que la crisis empeoraba. No fue hasta septiembre de dicho año que se convirtió en uno de los últimos países en suspender el Convenio de Dublín, levantando sus restricciones y anunciando que dejarían de detener refugiados sirios que buscasen llegar a Alemania⁵⁵. Esta respuesta puede entenderse como una reacción a las políticas alemanas. Por un lado, porque se implementó el 2 de septiembre, dos semanas después de que Alemania anunciara su suspensión de Dublín para los refugiados sirios. Por el otro, porque, de no suspender el Convenio de Dublín, muchos refugiados que intentasen llegar a Alemania a través de la República Checa se verían forzados a quedarse en ese país debido a que fue su primer país de ingreso. En este sentido, su suspensión no parece ser el resultado de una coordinación con Alemania sino más bien un resultado del interés nacional: suspender Dublín permitía a la República Checa abrir el camino a los refugiados hacia Alemania sin afrontar los costos de retenerlos en su territorio.

Otra medida similar fue el refuerzo de la frontera con Austria, inmediatamente después de que Alemania lo hiciera el 13 de septiembre. La así denominada Policía Extranjera Checa reforzó las fronteras con 200 policías ubicados en 14 puntos concentrados en las regiones de Bohemia del Sur y Moravia del Sur —ambas limítrofes con Austria—⁵⁶. El Ministro del Interior checo

⁵⁵ Graham, Emma y Daniel Nolan. "República Checa abandona las reglas europeas de asilo "ineficaces"." *The Guardian*. 2 de septiembre de 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/refugees-stranded-budapest-train-station-hungary>

⁵⁶ "Líneas directas entre la República Checa y Sajonia. Alemania está decidiendo si controlar otra frontera." *Novinky.cz*. 14 de septiembre de 2015. <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-horke-linky-mezi-ceskem-a-saskem-nemecko-resi-zda-kontrolovat-dalsi-hranici-325613>

Milan Chovanec afirmó que las medidas se trataban de una respuesta a la decisión alemana — que calificó como "extraña"— y que eran necesarias para evitar la llegada de traficantes y migrantes al país⁵⁷. Para el ministro, el cierre de la frontera austríaca por parte de Alemania solo generaría que los refugiados buscaran llegar a ese país por otra ruta, siendo la República Checa la opción más cercana.

La República Checa también fue uno de los países que se mostró abiertamente en contra de las cuotas de refugiados propuestas por Alemania. El primer ministro Bohuslav Sobotka afirmó que su país rechazaría cualquier intento de introducción de mecanismos de redistribución de refugiados, ya sean temporales o permanentes; y que la UE debería buscar una forma de proteger las fronteras externas⁵⁸. La oposición al sistema de cuotas estuvo acompañado por un pobre trato de los refugiados en el nivel doméstico, algo que llevó a que las Naciones Unidas acusase a la República Checa por violaciones de derechos humanos como consecuencia de prácticas de detención de refugiados en condiciones "denigrantes" y prolongadas por periodos de hasta 90 días⁵⁹.

Las reacciones a las políticas alemanas no se limitaron a las medidas implementadas por este país. En términos de posicionamiento, puede destacarse una declaración conjunta⁶⁰ realizada por los países del Grupo de Visegrado a finales de 2015, durante la presidencia del grupo de la República Checa. En ella, los miembros declararon que debía enfatizarse en una respuesta conjunta a la crisis de refugiados mediante la instauración de una protección efectiva de las fronteras externas de la UE. El grupo mantendría su posición en términos migratorios incluso mucho después de superado el pico de la crisis. Así, en otra declaración realizada a principios de 2018, se observó que el grupo reiteraba su rechazo al sistema de cuotas de refugiados

⁵⁷ Chovanec, Milan. "Es necesario reaccionar de inmediato, dice Chovanec sobre medidas en la frontera." Entrevista. *iROZHLAS*. 13 de septiembre de 2015. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/je-nutne-zareagovat-okamzite-rika-chovanec-k-opatrenim-na-hranici_201509131918_vkourimsky

⁵⁸ "Crisis de refugiados: República Checa rechaza las cuotas de inmigrantes antes de la reunión de ministros." *NBC News*. 22 de septiembre de 2015. <https://www.nbcnews.com/storyline/europes-border-crisis/quotas-rejected-czech-republic-europe-migrant-toll-reaches-477-906-n431511>

⁵⁹ "Crisis migratoria: checos acusados de abusos contra los derechos humanos." *BBC News*. 22 de octubre de 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34604118>

⁶⁰ Grupo de Visegrado. "Declaración conjunta del V4 sobre cuestiones del Consejo Europeo." 17 de diciembre de 2015. Accedido el 22 de septiembre de 2022. <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015>

promovido por Alemania⁶¹. En la misma, también se exigía el retorno del funcionamiento normal del ES, destacando que toda solución global a la crisis debía ser construida no con el objetivo de distribuir sino de prevenir la presión migratoria sobre Europa.

Diversas declaraciones hechas durante 2015 por los jefes de Estado del país también visibilizan el posicionamiento de la República Checa frente a temas migratorios y específicamente frente a la respuesta alemana. Hacia diciembre de 2015, el primer ministro alegó que la posición de Alemania habría alentado la inmigración ilegal hacia Europa⁶² y que las afirmaciones de Merkel de aceptar un número ilimitado de refugiados creaban mayor división en la región⁶³. La posición del primer ministro se mantuvo incluso después del pico de la crisis. Similarmente, el presidente Milos Zeman declaró estar convencido de que la crisis no era un movimiento espontáneo de refugiados sino una "invasión organizada" y afirmó que la mayoría de los migrantes ilegales eran hombres jóvenes que deberían "tomar las armas para ir a luchar por la libertad de sus países contra el Estado Islámico"⁶⁴.

Por último, en la ocasión de la visita de Merkel a Praga en agosto de 2016, Sobotka destacó que ambos países compartían opiniones similares respecto a cuestiones como el refuerzo de las fronteras de Schengen, pero reafirmó que la República Checa mantendría una postura en contra del sistema de cuotas obligatorias impulsado por Alemania y otros países de la UE⁶⁵. En dicha ocasión, el primer ministro también habló de los riesgos que suponía la llegada de refugiados a su país en términos culturales, religiosos y de seguridad, argumentando que existen "estructuras terroristas" activas en sus regiones de procedencia.

⁶¹ "Declaración del V4 sobre el futuro de Europa." Misión Permanente de Hungría. 26 de enero de 2018.

Accedido en septiembre 22, 2022. <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/news/v4-statement-on-the-future-of-europe>

⁶² "El primer ministro checo dice que Alemania alentó la inmigración ilegal, su cuenta de Twitter fue pirateada." *Reuters*. 23 de diciembre de 2015. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-czech-idUSKBN0U60W620151223>

⁶³ "Primer ministro reprende a Merkel por crisis de refugiados." *Deutsche Welle*. 23 de diciembre de 2015. <https://www.dw.com/en/czech-prime-minister-chastises-merkel-over-refugee-crisis/a-18935902>

⁶⁴ "Wave of refugees to Europe an "organised invasion" says Czech PM". *The Telegraph*. 27 de diciembre de 2015. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/czechrepublic/12070377/Wave-of-refugees-to-Europe-an-organised-invasion-says-Czech-PM.html>

⁶⁵ Gobierno Federal de Alemania. "Rueda de prensa de la canciller Merkel y el primer ministro de la República Checa, Sobotka." 25 de agosto de 2016. Accedido en septiembre 22, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundestkanzlerin-merkel-und-dem-ministerpraesidenten-der-tschechischen-republik-sobotka-849268>

6.3. Francia: coordinación inicial y giro político

El gobierno de Hollande debía enfrentar las elecciones regionales programadas para diciembre de 2015, lo que representaba un problema considerando que para octubre el índice de aprobación del gobierno alcanzaba apenas el 20%⁶⁶ —un claro contraste con el 54% de Merkel⁶⁷—. De acuerdo a Muzalevskaya (2016), Hollande atravesó en el momento de la crisis los peores índices de aprobación de la historia de Francia desde los años 60', por lo que hacer frente a la misma no fue solo un desafío externo sino también un desafío en términos de política doméstica. Como parte de este contexto interno, el gobierno francés adoptó una respuesta alejada de la narrativa regional en torno a la crisis de refugiados, a menudo evitando proponer formas de abordarla para que Francia mantuviera un rol poco activo en la crisis (Muzalevskaya 2016). Siguiendo esta línea, el gobierno también mantuvo diferentes posturas respecto de las políticas implementadas por Alemania.

Inicialmente, Francia buscó acompañar a Alemania en el abordaje de la crisis. Ambos países fueron los principales impulsores de la implementación de un sistema de cuotas de refugiados permanente y obligatorio a nivel regional⁶⁸. En una conferencia a finales de agosto de 2015, tanto Hollande como Merkel llamaron a que los países europeos trabajasen juntos para construir una política y legislación común, específicamente en términos del desarrollo de un sistema de asilo unificado⁶⁹. Dos semanas después de la conferencia, el presidente francés declaró que su país estaba listo para aceptar 24000 refugiados de acuerdo a la distribución propuesta por la Comisión Europea, así como también otros 1000 de los que llegaron a Alemania como un gesto de solidaridad⁷⁰. Sin embargo, el presidente también aseguró que no absorberían migrantes en la misma escala que Alemania porque no enfrentaban la misma demanda de solicitantes de asilo ni la misma situación demográfica y económica, afirmando en este sentido que "Francia no

⁶⁶ "El índice de aprobación de Hollande vuelve a caer." *Politico*. 18 de octubre de 2015.

<https://www.politico.eu/article/hollandes-approval-rating-slumps-again-valls-iceland-france/>

⁶⁷ El 54% fue el índice de aprobación más bajo del gobierno de Merkel desde 2011. "Popularidad de Merkel cae a mínimo de cuatro años en medio de crisis de refugiados." *Reuters*. 1 de octubre de 2015. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-merkel-popularity-idUSKCN0RV4VZ20151001>

⁶⁸ "Alemania y Francia exigen cuotas de refugiados vinculantes para los miembros de la UE." *The Guardian*. 3 de septiembre. 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-france-eu-refugee-quotas-migration-crisis>

⁶⁹ "Berlín y París piden una respuesta "unificada" al tema de la inmigración." *France24*. 24 de agosto, 2015. <https://www.france24.com/fr/20150824-france-allemanne-migrants-immigration-clandestine-reponse-unifiee-europe>

⁷⁰ "Francia acogerá a 24.000 refugiados en los próximos dos años." *Anadolu Agency*. 7 de septiembre de 2015. <https://www.aa.com.tr/en/politics/france-to-take-in-24-000-refugees-over-next-2-years/13513>

estaba en la misma posición que Alemania [traducción propia]"⁷¹. La oposición francesa también se mostró crítica de las políticas alemanas, siendo un ejemplo el ex-presidente Nicolas Sarkozy, quien declaró que consideraba que la entrada de un número tan alto de migrantes a Europa llevaría a que muchos de ellos entrasen a Francia gracias a las políticas de libre circulación de la UE⁷².

Ahora bien, el giro más importante en la percepción francesa de la crisis se dio tras los ataques terroristas de París en noviembre de 2015. En referencia a los mismos, el primer ministro Manuel Valls declaró que algunos de los autores de los ataques "han aprovechado la crisis de refugiados para colarse en Francia" y que si los países fronterizos de Francia no asumían sus responsabilidades "todo el sistema de Schengen se verá cuestionado [traducción propia]"⁷³. Un mes después de los atentados se celebraron las elecciones regionales, donde el gobierno vigente del Partido Socialista perdió por un amplio margen frente a la derecha crítica de las políticas pro-migrantes⁷⁴. En febrero de 2016, Valls se mostró crítico de la política de puertas abiertas de Merkel y reiteró que Francia no aceptaría más de los 30000 refugiados que había acordado y que el gobierno no estaba a favor del sistema de cuotas obligatorias para la reubicación permanente de migrantes propuesto por Merkel⁷⁵. En este sentido, los atentados desencadenaron que Francia adoptase medidas de blindaje, definidas por Valls como "un mensaje muy claro que diga: ahora ya no damos la bienvenida a los refugiados [traducción propia]"⁷⁶.

⁷¹ "Francia no está en la misma posición que Alemania." *Deutschlandfunk*. 7 de septiembre, 2015. <https://www.deutschlandfunk.de/fluechtlingskrise-frankreich-ist-nicht-in-derselben-lage-102.html>

⁷² Jaigu, Charles. "Crisis migratoria: el plan de Sarkozy." *Le Figaro*, 9 de septiembre, 2015. <https://www.lefigaro.fr/politique/2015/09/09/01002-20150909ARTFIG00427-crise-des-migrants-le-plan-de-sarkozy.php>

⁷³ "Ataques: Valls amenaza a la UE con un cuestionamiento de Schengen." *Midi libre*. 19 de noviembre, 2015. Traducción propia. <https://www.midilibre.fr/2015/11/19/attentats-valls-menace-l-ue-d-une-remise-en-cause-de-schengen,1245090.php>

⁷⁴ Las elecciones se celebraron poco después de los atentados de París y el gobierno del Partido Socialista perdió por un amplio margen frente a la derecha crítica de las políticas pro-migrantes. "El Frente Nacional de Francia frustrado en las elecciones regionales." *CNN*. 14 de diciembre de 2015. <https://edition.cnn.com/2015/12/14/europe/france-regional-elections-second-round/index.html>

⁷⁵ "Francia no está a favor de la propuesta de refugiados de Alemania." *Radio Francia Internacional*. 13 de febrero, 2016. <https://www.rfi.fr/en/france/20160213-france-not-favourable-germany-s-refugee-proposal-says-french-pm>

⁷⁶ "Ahora ya no acogemos refugiados": el "mensaje" de Valls a los inmigrantes." *Marianne*. 14 de febrero de 2016. <https://www.marianne.net/politique/maintenant-nous-naccueillons-plus-de-refugies-le-message-de-valls-aux-migrants>

7. Efectos sobre las fronteras Schengen: Suecia, República Checa y Francia

En esta sección se analizaron los efectos de las políticas alemanas en el estado de las fronteras Schengen de los países seleccionados con anterioridad. Se buscó identificar en cada caso particular si los efectos constituyeron un efecto derrame o *spill-back*. En este sentido, se identificaron dos posibles interpretaciones del derrame de un área funcional (políticas migratorias) hacia otra (espacio de Schengen). Por un lado, las propuestas alemanas como el sistema de cuotas o el impulso a la cooperación regional podrían haber generado un efecto derrame —comprendido en términos de mayor integración— a partir de una profundización de los propósitos del ES para enfrentar la problemática. Es decir, la implementación de una respuesta coordinada a la crisis —observada a partir de las políticas migratorias adoptadas por cada país— podría haber dado lugar a una mayor integración en el ES, puesto que medidas como la unificación de cuotas suponían una cuestión que hasta el momento no se había regulado a nivel europeo. Por otro lado, esas mismas propuestas pero sumadas a otras como las políticas unilaterales alemanas de puertas abiertas y la subsecuente reinstauración de sus propios controles fronterizos podrían haber desencadenado un proceso de *spill-back* en el que, como consecuencia de la desintegración y descoordinación en la respuesta a la crisis, el ES se habría visto comprometido, con sus Estados miembro alejándose de sus compromisos iniciales.

Al inicio de esta investigación se planteó como argumento general verificar la existencia de una relación entre la implementación de una política exterior de puertas abiertas por parte de Alemania como respuesta a la crisis y la reinstauración de los controles fronterizos por parte de países pertenecientes al espacio de libre circulación Schengen. Este espacio constituye un área a la que pertenecen 26 países europeos (no necesariamente miembros de la UE) que comparten una política de integración regional basada en la abolición de los controles fronterizos internos entre ellos. De acuerdo al artículo 25 del código de Schengen, los Estados miembros están habilitados a restablecer los controles en las fronteras interiores inmediatamente en casos de carácter urgente o excepcional⁷⁷. Asimismo, el sitio oficial del ES explica que, de restablecerse controles fronterizos, el Estado miembro debe informar al Consejo (y por lo tanto, a otros países

⁷⁷ "Código de fronteras Schengen." EUR-Lex. 15 de marzo de 2006. DO L105. Artículo 25. Accedido en septiembre 23, 2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32006R0562>

Schengen), al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea, así como al público general⁷⁸. En este sentido, a partir del aumento de solicitudes de asilo y entrada de refugiados a Europa como consecuencia de la crisis, múltiples Estados Schengen volvieron a imponer controles fronterizos entre ellos. Durante el periodo comprendido entre septiembre de 2015 y junio de 2016⁷⁹, diez Estados Schengen notificaron de reintroducciones temporales de controles fronterizos en sus fronteras internas con otros miembros⁸⁰. Entre ellos se encontraban Alemania, Francia y Suecia, pero no la República Checa.

El 13 de septiembre de 2015, días después del "*Wir Schaffen Das*", Alemania se convirtió en el primer país miembro del ES en reintroducir sus controles fronterizos durante la crisis. El motivo que dio el gobierno fue la cantidad de personas buscando protección internacional y se hizo énfasis en los controles en la frontera con Austria⁸¹. Alemania mantendría esta primer reinstauración de controles por una semana. Sin embargo, el gobierno fue renovando los periodos en tres oportunidades hasta noviembre de 2015, cuando volvería a prolongar el periodo hasta mayo de 2016 bajo los mismos motivos y con el mismo enfoque en la frontera austríaca. Si bien la decisión contrasta con las políticas de puertas abiertas implementadas hasta el momento, fue calificada de "acto de necesidad" para aliviar la carga en las fuerzas de policía y en la burocracia de Alemania⁸² y para posibilitar una mejor gestión conjunta de las fronteras exteriores del ES⁸³.

En los documentos donde Alemania notificó la decisión, firmados en nombre del ministro de interior, se destacan dos puntos: que los controles serían tan extensos e intensos como fuera

⁷⁸ "Área de Schengen: Restablecimiento temporal de controles fronterizos." Comisión Europea. Accedido en septiembre 23, 2022. https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en

⁷⁹ En la mayoría de los casos, las reintroducciones de controles fronterizos con motivos vinculados a la crisis de refugiados perduraron hasta 2020 cuando las fronteras se cerraron como consecuencia de la pandemia de Covid-19. Las mismas siguieron una conducta en la que se renovaban a medida que terminaban los lapsos acordados previamente (que podían alcanzar hasta seis meses en algunos casos).

⁸⁰ "Lista completa de las notificaciones de los Estados miembros sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores." Comisión Europea. Accedido en septiembre 23, 2022. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Full%20list%20notifications_10102022_2.pdf

⁸¹ "Lista de notificaciones de restablecimiento de controles fronterizos." Comisión Europea.

⁸² "Abrir y cerrar: cómo Alemania juega a la política con sus fronteras." *The Conversation*. 15 de septiembre de 2015. <https://theconversation.com/open-and-shut-how-germany-plays-politics-with-its-borders-47520>

⁸³ "Se reanuda el servicio de trenes entre Austria y Alemania, los controles fronterizos reimpuestos provocan caos en el tráfico." *Deutsche Welle*. 14 de septiembre de 2015. <https://www.dw.com/en/train-service-resumes-between-austria-and-germany-reimposed-border-controls-cause-traffic-chaos/a-18712392>

necesario para garantizar la seguridad⁸⁴; y que Alemania mantendría su compromiso con el ES como un pilar de la integración europea, apoyando todos los esfuerzos regionales para terminar con la reinstauración de controles fronterizos⁸⁵. Pese a la salvedad hecha en este último punto, esta primera acción regional en el ES por parte de Alemania dejó entrever un contraste entre las políticas domésticas de recepción de migrantes y la política exterior de reinstauración de controles fronterizos. A este respecto, de los tres casos regionales mencionados en este trabajo, Suecia y Francia se encontraron entre los países que también volvieron a imponer controles fronterizos posteriormente a Alemania, efectivizando sus reinstauraciones a partir del 12 de noviembre y del 14 de diciembre respectivamente⁸⁶.

7.1. Suecia: *spill-back*

En el caso de Suecia fue posible observar que la reintroducción de controles fronterizos podría constituir un efecto *spill-back* desencadenado por diferentes factores entre los que se encuentran las decisiones de política interna y externa de Alemania. Primeramente, de acuerdo a la lista de notificaciones⁸⁷, la razón oficial detrás de la primera reinstauración fronteriza sueca fue una "afluencia de personas sin precedentes". Se cerraron todas las fronteras pero con énfasis en los puntos correspondientes a los puertos de las regiones policiales sur y oeste⁸⁸, así como también en el puente de Öresund que comunica Dinamarca y Suecia. De acuerdo al mapa de rutas de refugiados incluido en el Anexo, los principales flujos de refugiados que transitaban por Alemania continuaban hacia el sur de Suecia ya fuese por vía marítima, a través del Mar Báltico; o por vía terrestre, atravesando Dinamarca.

Si las políticas alemanas efectivamente atrajeron una mayor cantidad de refugiados a la región —como puede observarse partiendo del hecho de que Alemania absorbió casi la mitad del total

⁸⁴ "Restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras internas alemanas." Consejo de la Unión Europea. 14 de septiembre de 2015. Número de documento 11986/15. Accedido en septiembre 23, 2022. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11986-2015-INIT/en/pdf>

⁸⁵ "Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores alemanas hasta el 13 de noviembre de 2015." Consejo de la Unión Europea. 30 de octubre de 2015. Número de documento 13569/15. Accedido en septiembre 23, 2022. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13569-2015-INIT/en/pdf>

⁸⁶ Además de Suecia y Francia, durante este periodo Austria, Eslovenia, Hungría, Malta y Noruega también reintrodujeron sus controles fronterizos debido al alto flujo migratorio.

⁸⁷ "Lista de notificaciones de restablecimiento de controles fronterizos." Comisión Europea.

⁸⁸ La autoridad policial sueca se organiza en siete regiones a nivel nacional. "La policía de seguridad se puede encontrar en toda Suecia." Policía de Seguridad Sueca. 11 de mayo de 2022. Accedido en septiembre 24, 2022. <https://sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/sakerhetspolisen-regionalt.html>

de solicitudes de asilo entre 2015 y 2016⁸⁹—, esto podría haber desencadenado que el gobierno sueco optara por ese giro que llevó a la implementación de políticas menos abiertas a los refugiados⁹⁰. Como parte de ese giro, la reinstauración de los controles fronterizos en Suecia empezó el 12 de noviembre, dos meses después de que lo hiciera Alemania. El enfoque de los mismos en la frontera sur del país y el giro político que tomó el gobierno pueden verse explicados en cierto grado como un efecto de *spill-back* generado por un flujo migratorio facilitado por las políticas alemanas. De esta forma, se observó que las políticas de puertas abiertas de Alemania desencadenaron que Suecia se alejara de sus compromisos iniciales y se viera desintegrada un área funcional a partir de la reinstauración de los controles fronterizos. Interpretándolo bajo los términos de Lindberg y Scheingold (1970) abordados en la sección 3.1., se trata de una situación en la que un Estado se aleja de sus compromisos iniciales al punto de que ya no se cumplen las reglas preestablecidas.

7.2. República Checa: sin efectos apreciables

En el caso de la República Checa, las políticas alemanas en sí mismas no parecen haber generado ni un efecto derrame ni un efecto *spill-back* en las políticas de este país en torno al ES, contradiciendo la hipótesis que inició esta investigación. La República Checa nunca suspendió el libre tránsito de sus fronteras Schengen, manteniendo su compromiso para con las reglas preexistentes de dicha área durante toda la crisis. Sin embargo, sí es posible identificar un "estancamiento" en la integración regional partiendo de cuestiones como los compromisos de la República Checa para con la UE y las cuotas de refugiados. A partir de los factores domésticos señalados, el país demostró amplia resistencia política a la construcción de una respuesta integrada a la crisis, tal y como promovía Alemania. El rechazo a las cuotas de refugiados y la falta de cooperación en factores como la demora en la suspensión del Convenio de Dublín muestran que la República Checa estuvo menos dispuesta a apoyar la regulación regional de la crisis. Solo fue posible identificar un estancamiento en estos aspectos y no en el ES en sí —dado su compromiso con el mismo—. A pesar de que el país se posicionó como uno de los más críticos de las medidas que había tomado Alemania, específicamente porque

⁸⁹ Red Europea de Migración. "Informe Anual de la REM sobre Inmigración y Asilo 2015." 2015. <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Statistics-Annex-1.pdf>; Red Europea de Migración. "Informe Anual 2016 sobre Migración y Asilo: Anexo Estadístico." 2016. https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Annual-Policy-Report-2016_Statistical-Annex.pdf

⁹⁰ Como se plantea al final de la sección 6.1., Suecia procesó cerca de un 80% menos de solicitudes de asilo en 2016 en comparación al año anterior.

favorecían la entrada de mayor cantidad de inmigrantes, el gobierno checo respetó la decisión del país vecino de reinstaurar sus controles fronterizos como un derecho en virtud de las normas del ES⁹¹. Es pertinente mencionar que la República Checa fue el país que menos refugiados aceptó en comparación a Alemania, Francia y Suecia⁹² a pesar de haber estado más cerca de las rutas de refugiados que esos países.

A diferencia de los otros casos mencionados, este país no notificó de ningún cierre de fronteras para con otros países miembros del área⁹³. La única salvedad es que, en respuesta a la decisión alemana del 13 de septiembre, la República Checa reforzó el número de policías en la frontera con Austria para garantizar el cumplimiento de las leyes asociadas a la circulación de personas dentro del ES⁹⁴. El compromiso de la República Checa hacia el ES se mostró fuerte. Considerando lo expuesto por Guild (2016), los más partidarios de una Europa sin controles fronterizos se encuentran entre los últimos incorporados en 2004, como los países del Grupo de Visegrado, que mantienen al ES como un pilar del proyecto de integración europeo. En la declaración conjunta que realizó este grupo a finales de 2015 se destacó que era necesario abordar la crisis mediante una acción conjunta con el objetivo central de mejorar, apoyar y preservar al ES como el elemento fundamental del proceso de integración europeo⁹⁵. De los países incorporados al área en 2004, solo Eslovenia reintrodujo controles fronterizos y lo hizo durante un periodo muy corto⁹⁶.

Entre otras declaraciones, una frase de Sobotka permite resumir la posición de su país al respecto de este asunto: "una vez que nos convertimos en parte de Schengen, tenemos el deber

⁹¹ "Declaración del Primer Ministro sobre el restablecimiento temporal de los controles en la frontera entre Alemania y Austria." Gabinete de la República Checa. 13 de septiembre de 2015. Accedido en septiembre 24, 2022. <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/vyjadreni-predsedy-vlady-k-docasnemu-obnoveni-kontrol-na-hranicich-nemecka-s-rakouskem-134560/>

⁹² Red Europea de Migración. "Informe Anual de la REM sobre Inmigración y Asilo 2015." 2015. <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Statistics-Annex-1.pdf>; Red Europea de Migración. "Informe Anual 2016 sobre Migración y Asilo: Anexo Estadístico." 2016. <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Annual-Policy-Report-2016-Statistical-Annex.pdf>

⁹³ "Lista de notificaciones de restablecimiento de controles fronterizos." Comisión Europea.

⁹⁴ "Declaración del Primer Ministro sobre el restablecimiento temporal de los controles en la frontera." Gabinete de la República Checa. 13 de septiembre de 2015.

⁹⁵ "Declaración conjunta V4 sobre cuestiones del Consejo Europeo." Grupo de Visegrado. 17 de diciembre de 2015. Accedido el 24 de septiembre de 2022. <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=283>

⁹⁶ "Lista de notificaciones de restablecimiento de controles fronterizos." Comisión Europea.

de cumplir con las reglas en las que se basó Schengen [traducción propia]"⁹⁷. Este país defendió los principios del ES como su prioridad durante la crisis, independientemente del mayor flujo migratorio y de sus causas. En otras palabras, las políticas alemanas no tuvieron un efecto notable —ni de derrame ni de *spill-back*— en las fronteras checas, en particular debido al compromiso preexistente del país para con el ES. Así, la República Checa constituye un caso donde el grado de integración del ES no se vio comprometido como consecuencia de la crisis de refugiados o de las acciones unilaterales de Alemania.

7.3. Francia: sin efectos apreciables

En el caso de Francia se observó que su reinstauración de controles fronterizos no fue un efecto desencadenado por las políticas alemanas. Durante el principio de la crisis e incluso en su pico, el gobierno francés optó por una posición menos activa en cuanto a políticas de refugiados y mantuvo su espacio de libre circulación de acuerdo a su compromiso con el ES. En ese sentido no puede hablarse de un efecto *spill-back*, al menos en este primer momento.

A pesar de que buena parte de los países Schengen volvían a introducir controles en sus fronteras internas estableciendo como causa principal el flujo migratorio inesperado, Francia no lo hizo inmediatamente bajo esos motivos. Posteriormente a la reinstauración de fronteras interiores por parte de Alemania implementada el 13 de septiembre de 2015, Francia reintrodujo las suyas durante el periodo comprendido entre el 13 de noviembre y el 13 de diciembre. La razón oficial para ello no estaba vinculada a la crisis de refugiados, sino al hecho de que París era la ciudad anfitriona de la 21ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada entre el 30 de noviembre al y el 11 diciembre de 2015⁹⁸. Bajo esa justificación se cerraron todas las fronteras internas por vías terrestres y aéreas. La fecha de la primera reinstauración fronteriza de Francia coincidió con los atentados de París del 13 de noviembre pero aun así no se referiría a los mismos como motivo hasta una vez finalizado el periodo correspondiente a la Conferencia sobre el Cambio Climático. En este sentido, el 13 de diciembre Francia renovó el plazo y lo extendió hasta mayo de 2016⁹⁹.

⁹⁷ "Discurso del Primer Ministro en la Cámara de Diputados sobre la situación en materia migratoria." Gabinete de la República Checa. 15 de septiembre de 2015. Accedido en septiembre 24, 2022. <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/projev-predsedy-vlady-v-poslanecke-snemovne-15--09--2015-k-situaci-v-oblasti-migrace-134692/>

⁹⁸ "Lista de notificaciones de restablecimiento de controles fronterizos." Comisión Europea.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 19.

Este caso parece estar mucho más vinculado a la variable interna de los atentados que a los efectos que haya podido causar la política de puertas abiertas de Alemania. Los ataques de París constituyeron la variable doméstica fundamental para explicar el giro político en Francia, pues fue a partir de esos eventos y del subsecuentemente establecido estado de emergencia nacional que se decidió notificar de la reintroducción de controles en todas las fronteras internas del país¹⁰⁰. Basándose en estos hechos, no fue posible confirmar que las políticas de Alemania hayan tenido un rol en que se hayan reinstaurado los controles franceses. Dicho esto, existe la posibilidad de que los atentados hayan funcionado como un "catalizador" para un giro político en el que quizá el rol de Alemania pudo haber sido más influyente de lo que fue posible identificar. A pesar de ello, y si bien no constituye el objeto de análisis central de este trabajo, sí puede identificarse un posible caso de *spill-back* en tanto un factor interno como los atentados generó que Francia mostrase menor disposición a apoyar la regulación regional de la migración, siendo un ejemplo el abandono del apoyo a las cuotas de refugiados posteriormente a los ataques.

8. Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo de investigación se buscó identificar cuál era la relación que podía establecerse entre la respuesta de Alemania a la crisis de refugiados de 2015 —tanto a nivel doméstico como regional— y la integración política regional de Europa, haciendo foco en el ES en particular. El proceso de análisis realizado permitió arrojar reflexiones respecto de la complejidad de esa relación prevista, siendo posible observarla en mayor o menor medida en cada uno de los países estudiados.

Para comprender estas reflexiones, es necesario retomar las siguientes consideraciones: 1) el ES en sí mismo deriva de un proceso de derrame, al ser un intento de integración política derivado de integración económica; 2) considerando al ES como "objetivo común", el mismo podría desencadenar su propio efecto derrame hacia otra área; 3) así, la respuesta alemana podría haberse tratado de ese "cambio hacia arriba" o derrame del que hablaba Schmitter

¹⁰⁰ Las autoridades francesas decidieron actuar de acuerdo a los artículos 23(1) y 24 del Código de Schengen, a diferencia del código 25 sobre el que actuaron la mayoría de países. El artículo 23 hace referencia a restablecimiento de controles en base a "amenazas graves para el orden público", mientras que el 25 refiere a actuaciones urgentes excepcionales exigidas por el orden público. "Prórroga del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores francesas" Consejo de la Unión Europea. 10 de diciembre de 2015. Número de documento 15181/15. Accedido en septiembre 24, 2022. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15181-2015-INIT/en/pdf>

(1969)¹⁰¹, buscando los actores nacionales "trascender" hacia un nuevo objetivo superpuesto a las expectativas preexistentes sin reemplazarlas. Sin embargo, no fue así. La reinstauración de controles fronterizos por parte de diversos países sería comprendida como *spill-back*, es decir, como un retroceso en la circulación de personas en el ES.

La hipótesis que guió esta investigación suponía que dicho *spill-back* podía explicarse a partir de las políticas de puertas abiertas implementadas por Alemania (tanto en el nivel doméstico como en el regional). La conclusión central a la que fue posible llegar fue contraria a lo que se infería al principio de la investigación. El rol de Alemania en la crisis y el conjunto de decisiones adoptadas por ese país para hacerle frente no parecen haber impactado sustancialmente en la reinstauración de las fronteras de todos los países seleccionados, sino sólo en uno de ellos. Ese fue el caso de Suecia, donde se observó que en un primer momento el país cooperó con Alemania para construir una respuesta conjunta a la crisis —visible a partir de cuestiones como el apoyo al sistema de cuotas de refugiados promovido por el gobierno de Merkel—. Sin embargo, a medida que la crisis alcanzaba su pico, se dio un giro político total que llevó al cierre de las fronteras internas y a una marcada reducción del total de solicitudes de asilo procesadas en 2016. Se identificó que uno de los factores centrales detrás del giro en la respuesta sueca fue el aumento constante del flujo de refugiados desde Alemania a lo largo de la crisis. Es por ello que es posible argumentar que las políticas de puertas abiertas alemanas —como factor detrás de la entrada de grandes números de refugiados en la región— pueden haber funcionado como uno de los factores influyentes detrás del giro político sueco.

Por su parte, en el caso de Francia fue posible observar que las políticas alemanas no constituyeron un factor determinante ni influyente detrás de la decisión de la reinstauración de controles fronterizos. A nivel doméstico, el gobierno de Hollande sufría de una situación de poca aprobación. A raíz de ello, durante los primeros meses de la crisis, Francia adoptó una posición alejada de la problemática. Sin embargo, similarmente al caso de Suecia, el país apoyó inicialmente a Alemania y a sus políticas de puertas abiertas, fundamentalmente por una cuestión basada sobre cooperación regional y la construcción de una respuesta conjunta a la crisis. Ahora bien, las políticas de puertas abiertas alemanas no parecen haber tenido un rol decisivo en la reinstauración de controles fronterizos por parte de Francia, pues el factor

¹⁰¹ Haciendo referencia a lo discutido en la sección 3.1. de este trabajo.

determinante detrás de esa decisión fueron los atentados de París de noviembre. Con anterioridad a los atentados, Francia no reinstauró sus controles a pesar de que diferentes países habían empezado a hacerlo hasta dos meses antes. Fue el 13 de noviembre, día de los atentados, que el gobierno anunció su primer reinstauración —si bien oficialmente el motivo de la misma fue la Conferencia del Cambio Climático—. El gobierno tampoco modificó en gran medida su respuesta a la crisis con la excepción de que retiró su respaldo a las cuotas de refugiados que hasta antes de los atentados había promovido junto a Alemania. Existe la posibilidad de que su condición similar a Alemania, en términos de su papel central en la integración europea, contribuyera con la autonomía de las decisiones de Francia frente a su país vecino. Sin embargo, esa autonomía se podría ver matizada si se considera que los argumentos sobre seguridad interior alegados por el gobierno para reinstaurar los controles podrían haber ocultado una vinculación más estrecha entre lo decidido por Alemania y lo decidido por Francia.

Por último, el caso de la República Checa fue quizá el más ilustrativo de los países seleccionados en lo que respecta al rol de Alemania en su decisión. El contexto doméstico en términos sociales y políticos de rechazo a los refugiados, así como el contexto externo marcado por la pertenencia del país al grupo de Visegrado, llevó a que el gobierno checo estuviera condicionado a adoptar una postura menos favorable a los refugiados en comparación a Alemania. El gobierno de Sobotka mantuvo su compromiso con reglas preacordadas como el Convenio de Dublín y el ES, a pesar de las críticas que pudo recibir a nivel internacional por ello. En la misma línea, se mantuvo durante toda la crisis (incluso después del periodo estudiado) un marcado rechazo de las cuotas de refugiados promovidas por Alemania como una forma de generar una respuesta conjunta a la crisis, en concordancia con otros integrantes del grupo de Visegrado. A pesar de que este caso fue donde más se observaron críticas a las políticas de puertas abiertas alemanas, este fue el único de los países estudiados donde no se reportaron reintroducciones de controles fronterizos en ningún momento de la crisis. En este sentido, el compromiso de la República Checa para con el ES se mantuvo durante todo el periodo estudiado sin que las políticas alemanas tuvieran ningún efecto reconocible y el gobierno incluso respetó el derecho de los países vecinos a reinstaurar sus controles fronterizos de acuerdo a las reglas preacordadas.

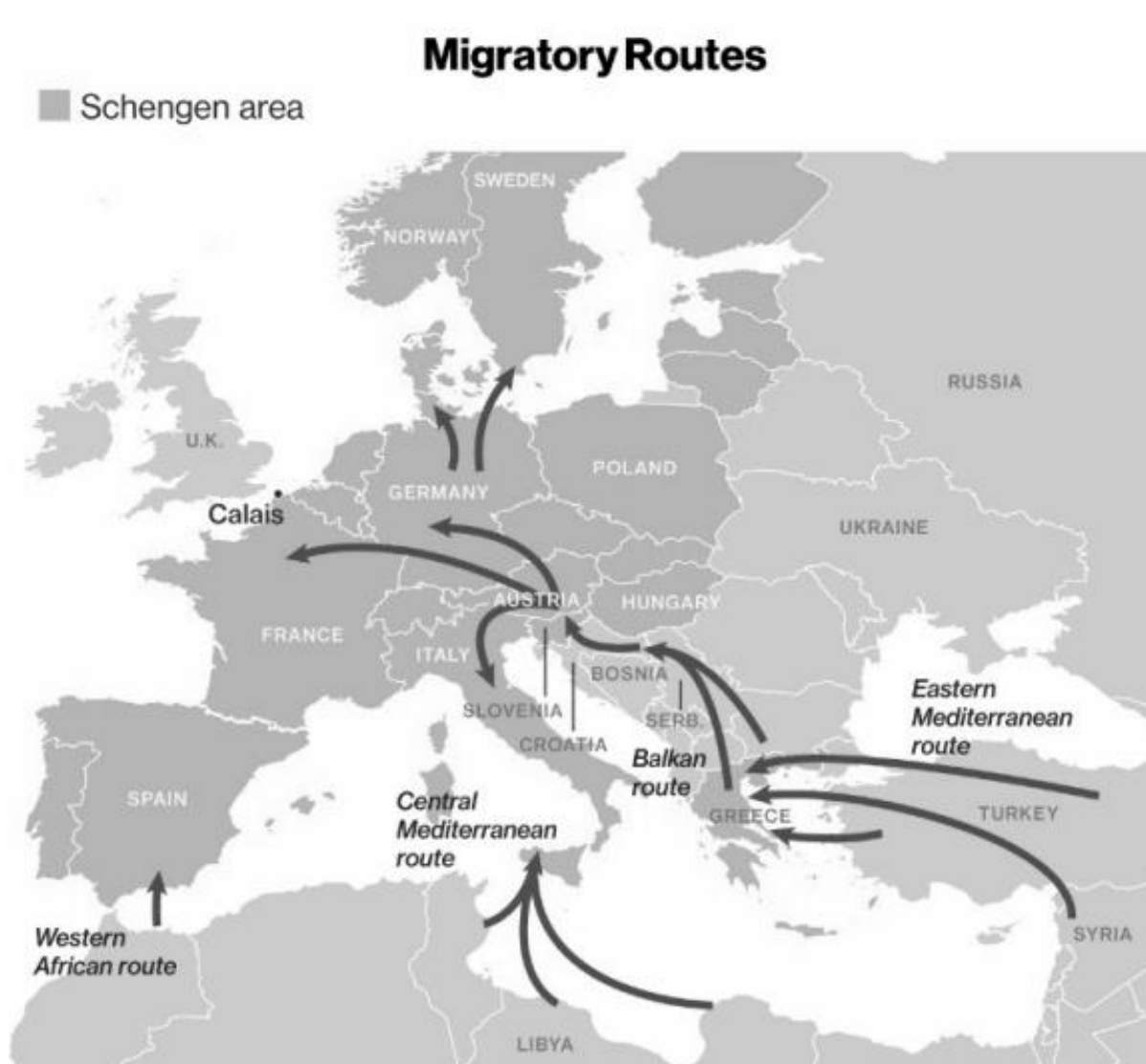
En conclusión, fue posible identificar que la relación entre la respuesta de Alemania a la crisis y la integración política regional de Europa puede observarse en el caso de Suecia como un

factor influyente detrás del giro político y la reinstauración de sus controles fronterizos. En contraste, el caso de la República Checa muestra que las políticas alemanas no influyeron en las decisiones domésticas o externas del país sobre las fronteras Schengen. Por su parte, el caso de Francia constituye una cuestión que podría ser abordada en profundidad en futuros trabajos de investigación para evaluar en qué medida influyeron las políticas alemanas y los atentados en las reinstauraciones de los controles fronterizos.

Este análisis mostró que las lecturas iniciales sobre la crisis y sobre los efectos de las políticas alemanas, que subrayaban su centralidad como factor decisivo para las decisiones de otros países, sólo eran imprecisiones basadas en casos concretos como el de Suecia. Si bien los casos aquí seleccionados no constituyen una muestra representativa de todos los miembros del ES o países de la UE, el análisis llevado a cabo en este trabajo podría ser replicado en el futuro con otros casos con el objetivo de ampliar y profundizar la interpretación acerca de las vinculaciones entre las decisiones domésticas de Alemania relativas a la crisis de refugiados y su efecto en el ES, tanto en este como en otros casos. De esta manera, estudios de este tipo continuarían contribuyendo a comprender motivaciones, dinámicas y efectos de las políticas destinadas a gestionar las migraciones, uno de los grandes temas de la agenda actual de las Relaciones Internacionales.

Anexo

Mapa de rutas de refugiados del Mediterráneo hacia Europa durante 2015 (Ambrosini et al. 2016).



Referencias bibliográficas

- Aje, Oluwatobi y Felix Chidozie. 2020. "Regional Integration and the Neo-functionalist Model: The Brexit Narrative." *Chinese Political Science Review* 5: 1–12. <https://doi.org/10.1007/s41111-018-0116-0>
- Alkopher, T. Dingott y Emmanuelle Blanc. 2017. "Schengen area shaken: the impact of immigration-related threat perceptions on the European security community." *J Int Relat Dev* 20: 511–542. <https://doi.org/10.1057/s41268-016-0005-9>
- Ambrosini, Maurizio, Thomas Faist, Christian Joppke, Emilio Reyneri, Catherine Wenden, Anna Triandafyllidou, Kerstin Schmidt, Christian Ulbricht y Paolo Magri. 2016. "Europe: No Migrant's land?." <https://doi.org/10.19201/ispieuroopenomigrantsland>
- Ayoub, Maysa Abbas. 2019. "Understanding Germany's Response to the 2015 Refugee Crisis." *Review of Economics and Political Science*. <http://doi.org/10.1108/rep-03-2019-0024>
- Bennett, Andrew. 2012. "Case Study Methods : Design , Use , and Comparative Advantages." En *Models, Numbers, And Cases*, editado por Detlef F. Sprinz y Yael Wolinsky-Nahmias, 19-55. Ann Harbor: The University of Michigan Press.
- Borja, Diana. 2006. "Intercambios intracomunitarios: Libre circulación de personas en la Unión Europea." Universidad de las Américas Puebla. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/borja_c_d/
- Börzel, Tanja y Thomas Risse. 2018. "From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics." *Journal of European Public Policy* 25, n° 1: 83-108. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>
- Breidenbach, Philipp. 2019. "Ready for take-off? The economic effects of regional airport expansions in Germany." *Regional Studies* 54, n°8: 1084-1097. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1659948>
- Bröhmer, Jürgen, Clauspeter Hill y Marc Spitzkatz. 2012. *60 Years German Basic Law: The German Constitution and its Court - Landmark Decisions of the Federal Constitutional Court of Germany in the Area of Fundamental Rights*. Kuala Lumpur: The Malaysian Current Law Journal Sdn Bhd.
- Bryman, Alan. 2004. *Social research methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

- Bulmer, Simon y William Paterson. 2010. "Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power?." *International Affairs* 86: 1051 - 1073. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00928.x>
- Bulmer, Simon y William Paterson. 2013. "Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints." *Journal of European Public Policy* 20, n°10: 1387-1405. <http://doi.org/10.1080/13501763.2013.822824>
- Bulmer, Simon. 2014. "Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics." *West European Politics* 37, n°6: 1244-126. <http://doi.org/10.1080/01402382.2014.929333>
- Collyer, Michael y Russell King. 2016. "Narrating Europe's Migration and Refugee 'Crisis'." *Human Geography* 9: 1-12. <http://doi.org/10.1177/194277861600900201>
- Cosgrave, John, Karen Hargrave, Marta Foresti, Isabella Massa, Justin Beresford, Helen Dempster y Joanna Rea. 2016. "Europe's refugees and migrants Hidden flows, tightened borders and spiralling costs." *Overseas Development Institute*. <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-67413-ea.pdf>
- Cunha, Alberto. 2021. "Europe's Hegemon? The Nature of German Power During Europe's Crisis Decade." *E-International Relations*, Agosto 23, 2021, <https://www.e-ir.info/2021/08/23/europes-hegemon-the-nature-of-german-power-during-europes-crisis-decade/>
- Daehnhardt, Patricia. 2012. "Germany in the European Union." En *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, editado por Wong Reuben Yik-Pern y Christopher Hill, 35-56. Londres: Routledge.
- Enríquez, Carmen. 2015. "La crisis de los refugiados y la respuesta europea." *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 67. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6958934>
- Ernst, Niklas. 2021. "Liberal and Realist Explanations of Merkel's 'Open-Door Policy' During the 2015 Refugee Crisis." *Inquiries Journal* 13, n° 2. <http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1870>
- Gavrilov, Doina. 2019. "The Spillover Effect of the EU Economy on the Culture." *International Letters of Social and Humanistic Sciences* 87: 23-31. <https://doi.org/10.18052/www.scipress.com/ILSHS.87.23>

- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good for?" *American Political Science Review* 98: 341 - 354. <https://www.jstor.org/stable/4145316>
- Greenhill, Kelly M. 2016. "Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis." *European Law Journal* 22, n° 3: 317–32. <http://doi.org/10.1111/eulj.12179>
- Guild, Elspeth. 2016. "Seguridad, terrorismo y asilo en el espacio Schengen." *Anuario CIDOB de la Inmigración*: 58-78. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2016.58>
- Gutierrez, Felicitas. 2015. "Refugiados sirios y crisis humanitaria en Europa: un análisis comparativo de las experiencias de Alemania y Gran Bretaña." Tesis de licenciatura, Universidad de San Andrés, 2018. <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/16526/1/%5bP%5d%5bW%5d%20T.L.%20Rel.%20Felicitas%20Gutierrez.pdf>
- Haas, Ernst B. (1958) 2004. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Haas, Ernst B. 1967. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America." *Journal of Common Market Studies* 5: 315-343. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x>
- Heisenberg, Dorothee. 2006. "Taking a second look at Germany's motivation to establish economic and monetary union: A critique of 'economic interests' claims." *German Politics* 14, n°1: 95-109. <http://doi.org/10.1080/09644000500121358>
- Hinger, Sophie. 2016. "Asylum in Germany: The Making of the 'Crisis' and the Role of Civil Society." *Human Geography* 9: 78-88. <http://doi.org/10.1177/194277861600900208>
- Horvath, Julius, Magda Kandil y Subhash C. Sharma. 1998. "On the European monetary system: the spillover effects of German shocks and disinflation." *Applied Economics* 30, n°12: 1585-1593. <http://doi.org/10.1080/000368498324661>
- Katz, Bruce, Luise Noring, y Nantke Garrelts. 2016. "Cities and Refugees—The German Experience." *Centennial Scholar Initiative at Brookings*. <https://www.brookings.edu/research/cities-and-refugees-the-german-experience/>
- Koesler, Simon, Kim Swales y Karen Turner. 2016. "International spillover and rebound effects from increased energy efficiency in Germany." *Energy Economics* 54.

<https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.12.011>

- Kohlbacher, Florian. 2006. "The use of qualitative content analysis in case study research." *Forum: Qualitative social science research* 7, n°1. <https://doi.org/10.17169/fqs-7.1.75>
- Koller Deuschle, Matías. 2020. "La Política Exterior Alemana En La Era Merkel." *Revista Integración Y Cooperación Internacional*, n° 31: 45-62. <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i31.55>
- Krippendorff, Klaus. 1969. "Models of Messages: Three Prototypes." *National Conference on Content Analysis*. Citado en Mayring, Philipp. 2000. "Qualitative content analysis." *Forum: Qualitative social research* 1, n°2. <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Londres: Stanford University Press. Citado en Meerts, Fedor. 2008. "Explaining European Integration: The Merits and Shortcomings of Integration Theory." *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2008/04/20/explaining-european-integration-the-merits-and-shortcomings-of-integration-theory/>
- Lindberg, Leon N. 1970. "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement." *International Organization* 24, n° 4: 649-731. <http://www.jstor.org/stable/2706150>
- Lindberg Leon N. y Stuart A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Malamud, Andrés. 2011. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional." En Norteamérica. *Revista Académica del CISAN-UNAM* 6, n° 2: 219-249.
- Mayring, Philipp. 2000. "Qualitative content analysis." *Forum: Qualitative social research* 1, n°2. <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- Muzalevskaya, Maria. 2016. "Europe's refugee crisis: A comparative analysis of Germany and France." <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36322.94403>
- Otálora, Patrick Silva. 2015. "El papel político de Alemania frente a las inestabilidades de la Unión Europea entre los años 2000 y 2014." *Pontificia Universidad Javeriana*.
- Popa, Cristina. 2016. "The Challenges of the Schengen Area." *Expert Journal of Economics* 4: 96-104.

- Quiroga Riviere, Martha Lucía. 2010. "Alemania: Continuidad, Rupturas Y desafíos De Su política Exterior Desde 1990." *OASIS*, n.º15 (noviembre): 143-72.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/3166>
- Reiners, Wulf y Funda Tekin. 2019. "Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016)." *German Politics* 29, nº1: 1–16.
<https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1566457>
- Remenyi, Dan, Arthur Money, David Price y Frank Bannister. 2002. "The Creation of Knowledge through Case Study Research." *Irish Journal of Management* 23: 1. Citado en Kohlbacher, Florian. 2006. "The use of qualitative content analysis in case study research." *Forum: Qualitative social science research* 7, nº1.
<https://doi.org/10.17169/fqs-7.1.75>
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Ruhrmann, Henriette y David FitzGerald. 2017. "The Externalization of Europe's Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016." *Center for Comparative Immigration Studies*.
<https://ccis.ucsd.edu/files/wp194.pdf>
- Schimmelfennig, Frank, y Berthold Rittberger. 2006. "Theories of European integration: assumptions and hypotheses" en *European Union. Power and policy-Making*, editado por Jeremy Richardson, 73–95. Londres: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank. 2018. "European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises." *Journal of European Public Policy* 25, nº7: 969-989.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- Schmitter, Philippe. 1969. "Three neofunctional hypotheses about international integration." *International Organization* 23, nº1: 161-166.
- Valle-Galvez, José Alejandro del. 2016. "Unión europea, crisis de refugiados, y 'limes imperii'." *Revista General de Derecho Europeo* 38: 1-13.
- Vollaard, Hans. 2014. "Explaining European Disintegration." *Journal of Common Market Studies* 52. <https://doi.org/10.1111/jcms.12132>