



Universidad Católica Argentina
Facultad Teresa de Ávila

El rol de la identidad nacional en la política exterior de Alemania respecto a la crisis de refugiados en el período 2015-2018

Trabajo final de la Licenciatura en Relaciones Internacionales

Alumna: Bourbotte, Camila

Directora: Cabeza, Marta Graciela

Año 2022

AGRADECIMIENTOS

A mi directora, Marta Cabeza, por haber creído en este trabajo desde el principio e impulsarme para su mejor versión.

A mi familia, por el sostén y el apoyo incondicional durante todo este proceso.

ÍNDICE	
ÍNDICE DE TABLAS	5
ÍNDICE DE FIGURAS	5
RESUMEN	6
1. INTRODUCCIÓN	8
1.1 Justificación. Planteamiento del problema	8
1.2 Pregunta de investigación	11
1.3 Objetivos de la investigación	11
1.3.1 Objetivo general	12
1.3.2 Objetivos específicos.....	12
1.4 Factibilidad de la investigación	12
2. MARCO TEÓRICO.....	13
2.1 Estado del Arte. Alemania: identidad, PE y flujos migratorios.....	13
2.2 Marco conceptual.....	20
2.2.1 Aproximaciones del concepto de identidad dentro de las Relaciones Internacionales	20
2.2.2 La identidad en la teoría constructivista.....	22
2.2.4 Aproximaciones teóricas al concepto de Política Exterior.....	25
2.2.5 Intereses, objetivos y estrategias de la PE.....	27
2.2.6 El estilo diplomático.....	27
2.2.7 Identidad Nacional y Política Exterior	28
2.3 Marco Jurídico: Estatuto de los refugiados y el derecho de asilo.....	29
2.3.1 Marco Internacional	29
2.3.2 Marco Regional	32
2.3.3 Marco Nacional	39
3. MARCO METODOLÓGICO	48

3.1 Tipo de investigación.....	48
3.2 Unidad de análisis.....	49
3.3 Recolección y análisis de datos.....	49
4. RESULTADOS	55
4.1 Desencadenamiento de la crisis de refugiados: las rutas del Mediterráneo.....	55
4.2 “Wir schaffen das: Podemos hacerlo” y “la Cultura de Bienvenida”.....	57
4.3 La PE alemana: Participación en los mecanismos y programas europeos de redistribución y reasentamiento de refugiados	68
4.4 Nuevas leyes y reformas jurídicas para gestionar los flujos de refugiados a nivel nacional.....	72
4.5 La PE alemana en el marco de la externalización de la política migratoria de la UE: cooperar con terceros países.....	77
4.5.1 Encuentros diplomáticos y firma de Acuerdos Bilaterales del Estado Alemán con Turquía, países africanos y asiáticos en materia de inmigración	78
4.5.2 Encuentros diplomáticos y firma de Acuerdos Multilaterales del Estado alemán en el marco de las Cumbres de la UE y de N.U en materia de inmigración	81
4.6 El estilo diplomático de Ángela Merkel	86
5. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, LIMITACIONES	91
6. ANEXOS	98
6.1 Declaración de la Canciller Federal Ángela Merkel ante el Parlamento Europeo (2015).....	98
6.2 Declaración de la Canciller Federal Ángela Merkel en la Conferencia de Naciones Unidas para la adopción del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (2018)	103
6.4 Declaración de Malta	106
7. BIBLIOGRAFÍA	109

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Formas de protección internacional reconocidas en el marco jurídico alemán	46
Tabla 2. Esquema operacional respecto al objetivo N° 1	50
Tabla 3. Esquema operacional respecto al objetivo N° 2	51
Tabla 4. Esquema operacional respecto al objetivo N°3	52
Tabla 5. Esquema operacional respecto al objetivo N° 4	53
Tabla 6. Encuentros diplomáticos y/o firmas de Acuerdos Bilaterales del Estado alemán con los principales países de origen y tránsito de la crisis migratoria.....	80
Tabla 7. Objetivos, intereses y estrategias de la PE alemana en el marco de la crisis migratoria	86

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1. Llegadas mensuales en el Mediterráneo 2015 (Fuente: ACNUR, 2015) .	57
Ilustración 2. Llegada de refugiados hacia Alemania (Fuente: BBC, 2015).....	60

RESUMEN

En 2015, la denominada “crisis de refugiados” alcanzó su punto más crítico cuando miles de personas huyeron de sus países de origen y se dirigieron, entre otros destinos, al continente europeo en busca de protección internacional. La llegada de este éxodo masivo fue percibida, por algunos Estados miembros de la Unión Europea, como una amenaza a la soberanía estatal y a los valores e identidad del bloque en su conjunto, hecho que conllevó a la creciente “securitización” de la cuestión refugiados dentro del continente. Frente a este contexto, la presente investigación se centra en Alemania, al ser el país que más refugiados recibió, a fin de comprender cómo este actor se auto percibe dentro de su entorno a través de un líder protagónico como Ángela Merkel y cómo dicha identidad guió y dio forma a su política exterior. Para ello, este trabajo tuvo como objetivo caracterizar la relación entre la identidad nacional y la política exterior de Alemania respecto a la crisis de refugiados durante el periodo 2015-2018. Este resultado fue posible a través de la caracterización de la autopercepción alemana y la dimensión normativa de la identidad junto con los intereses, objetivos, estrategias de la PE y el estilo diplomático de la canciller. La investigación se fundamentó en la teoría Constructivista y en la teoría de Política Exterior de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Las unidades de análisis fueron la identidad y la política exterior de Alemania respecto a los flujos de refugiados, en ese sentido se analizó al Estado Nación y su canciller. La investigación se desarrolló a partir de un análisis documental, de los principales discursos de Ángela Merkel, leyes/acuerdos en la materia y documentos emitidos por los organismos específicos de la temática como ACNUR y BAMF, así como también, de las instituciones alemanas y europeas. Se sumaron datos estadísticos y aportes de trabajos previos y medios de comunicación.

Los resultados demostraron que la autopercepción alemana se centró en un fuerte arraigo en valores tanto morales como normativos y que se promovió una imagen como un “país de inmigración” donde Alemania tenía la “responsabilidad humanitaria” de acoger a los refugiados, pero también de liderar dicha crisis para lograr un enfoque común europeo.

Se observó que dicha responsabilidad tenía componentes no solo morales sino también normativos, para lo cual el Estado alemán sancionó diversas leyes que permitieron

adecuar el sistema nacional de asilo al nuevo contexto. Se advirtió que los objetivos de la PE alemana, entre ellos gestionar la crisis y cooperar con diversos Estados, estuvieron alineados con los intereses de dicha política, a fin de reforzar el liderazgo en la región, cumplir con sus “obligaciones humanitarias y legales”, abordar las causas del éxodo forzado, promover una autopercepción de un “país de inmigración” y, así, fortalecer una identidad centrada en nuevos valores. El Estado alemán utilizó instrumentos diplomáticos y jurídicos para la concreción de dichos objetivos e intereses. Se observó también que el estilo diplomático de la canciller, influido por su historia de vida, su personalidad y su crianza en Alemania Oriental, promovieron una modalidad particular de ejecutar la política, basada en valores cristianos y humanitarios, que influyó tanto en la manifestación de la identidad de Alemania como en el desarrollo de su PE en el marco de la crisis de refugiados.

Se concluyó que Alemania y, en especial Ángela Merkel, manifestaron un quiebre en lo identitario, al manifestar una identidad basada en la “diferenciación con su pasado” que guió una nueva faceta de la PE alemana, centrada en Europa, el multilateralismo, valores humanitarios y el liderazgo en defensa de dichos valores.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación. Planteamiento del problema

Las migraciones internacionales emergen como una de las temáticas más desafiantes del siglo XXI dentro de la agenda internacional, tanto por su carácter multidimensional como por la incertidumbre de los Estados para dar respuesta a tal fenómeno en una sociedad internacional globalizada. Los flujos migratorios presentan numerosos antecedentes en Europa, pero son los desplazamientos forzados a raíz de la denominada “crisis de refugiados” los que han conducido a los Estados europeos a un abordaje más urgente debido a su aspecto global y complejo, alcanzando en 2015 su punto más crítico y sin precedentes (Arango, 2016).

Según el informe “Tendencias Globales. Desplazamiento forzado 2015” de la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), en el 2015 se registró un crecimiento del desplazamiento forzado a nivel global, que ascendió de 65, 2 millones de personas respecto de las 59,2 millones registradas el año anterior (ACNUR, 2015, pág. 2). Ello contribuyó a que en ese mismo año se presentaran más de 2 millones de solicitudes de asilo o del estatuto de refugiado y a que Alemania se colocara como el mayor receptor, seguido de Estados Unidos, Suecia y la Federación Rusa (ACNUR, 2015). Estos flujos migratorios en busca de seguridad y protección se dirigieron, entre otros destinos, hacia Europa a través de la ruta marítima del Mediterráneo y la ruta terrestre de los Balcanes Occidentales (ACNUR, 2015).

Entre 2015 y 2018, las cifras de desplazamientos de refugiados no dejaron de incrementarse en forma constante debido a la persecución civil, los conflictos étnicos y la violencia generalizada en los distintos países de origen, tales como Siria, Afganistán, Somalia, entre otros. La llegada masiva de refugiados, en una situación humanitaria crítica, reclamó la necesidad de protección internacional y el desafío de la integración cultural, social y económica en los países de destino.

La guerra civil siria, por una parte, profundizó un clima de inestabilidad política en la región de Medio Oriente, y, por otra parte, provocó masivas violaciones de Derechos Humanos. Este hecho propició que las “olas de refugiados” más numerosas que llega-

ban a Europa durante el 2015 fueran de origen sirio (Iglesias, Fanjul Suárez y Manzanedo Negueruela, 2016).

El impacto social, político y económico de dichos flujos migratorios desafió y destabilizó a la Unión Europea (UE), en razón de la ausencia de una respuesta conjunta a nivel regional y la falencia de estructuras comunes para abordar este fenómeno. Los Estados miembros del bloque se caracterizaron por la asimetría de sus políticas exteriores (PE). Por un lado, en cuanto a sus posiciones nacionales frente a la crisis, ésta fue influida en muchos casos por la presión interna de partidos de extrema derecha y que evidenció “un crecimiento de la xenofobia y sentimientos anti migración” (Arango, 2016, pág. 46). Por otro lado, en lo relativo a las propuestas de los miembros a nivel intra comunitario, estos resaltaron posturas unilaterales que obstaculizaron las tratativas de una solución conjunta respecto a reasentamiento de los refugiados y el reparto de cargas respecto a la acogida de los mismos (Sanahuja, 2016).

A nivel regional, la restricción a la migración fue la regla por sobre el imperativo de la asistencia humanitaria. Dicha restricción tomó forma en lo discursivo a través de debates electorales nacionalistas en el Reino Unido, Francia e Italia; así como también en hechos tales como la construcción de muros para el control fronterizo y deportaciones en los casos de Hungría y Austria. La percepción de los refugiados como una “amenaza” fue generando la creciente “securitización de la cuestión refugiados”, es decir: la percepción de estos flujos migratorios como una amenaza a la integridad y soberanía de los Estados e incluso como “una amenaza a la identidad sociocultural y los valores de Europa” (Sanahuja, 2016, pág. 79).

En este marco crítico de gobernanza de la UE y las divisiones internas del bloque para afrontar la crisis de refugiados, la problemática presentó en Europa un carácter multidimensional, no solo por los costos humanos, sino también por “una falla sistémica de la solidaridad hacia los migrantes forzosos y entre los Estados miembros” (Arango, 2016, pág. 32). Así, los miembros visibilizaron las diversas identidades y valores frente a la crisis, entre las cuales predominó una lógica nacionalista para “resguardar el territorio y la defensa de su propia soberanía” (Going Martínez, 2016, pág. 55).

En dicho proceso, el liderazgo de Ángela Merkel en un primer momento se destacó “por una política basada en la necesidad moral de atender a los que huían de la guerra

en Siria, aunque no por ello dejó de priorizar soluciones pragmáticas” (Morillas y Rodríguez, 2019, pág. 27).

En la presente investigación, resulta de interés considerar el rol de la identidad alemana en su política exterior frente a los desafíos que presentó la crisis de refugiados. Considerando, por un lado, que dentro de la UE dicho Estado recibió el mayor flujo de refugiados y de solicitudes de asilo junto con Grecia, Italia y Turquía (Devia Garzón y Bautista Safar, 2017). Por otro lado, resulta interesante resaltar la relación entre la identidad nacional y la política exterior debido al rol de liderazgo que Alemania ejerció en la región, “reconociendo la dimensión europea de la crisis” en cuanto a la responsabilidad de los miembros en el reparto de solicitudes y la reubicación de los refugiados. Y también por “su contribución al desarrollo de una política europea” (Abmeier y Göbel, 2016, pág. 10), en los diversos esfuerzos para la elaboración de una posición común europea frente a la crisis.

La situación de emergencia humanitaria fue de tal impacto que condujo a Alemania hacia la suspensión temporal de la aplicación del Reglamento de Dublín en los meses de agosto y septiembre de 2015, declarando que atendería las solicitudes de asilo y refugio sin implementar la indicación que otorga la responsabilidad de brindar asilo al primer Estado miembro donde se haya presentado la solicitud.

La aplicación de tal Reglamento “hubiera conllevado a la obligación del gobierno alemán de devolver dichos refugiados a aquellos países por los que entraron en la UE” (Woertz, 2015, pág. 27). Esta decisión unilateral basada en argumentos humanitarios por parte de Ángela Merkel visibilizó la defensa y protección de los valores europeos “presentando la misma como un acto de solidaridad europea” (Escobar, 2017, pág. 30). Además, la canciller resaltó la dimensión humanitaria del fenómeno migratorio en cuanto a la necesidad de atender e integrar a la población refugiada en un contexto de creciente securitización (Itani, 2017).

La “crisis de refugiados” refleja una temática actual en expansión, y representa aún hoy uno de los temas globales centrales en la nueva agenda internacional. Este fenómeno trajo consigo la diversidad cultural y étnica a la región, hecho que fue percibido por algunos como una amenaza a la identidad local y a los valores de la UE en su conjunto. En este contexto, el análisis se centró en Alemania, siendo relevante para el plano

disciplinar debido al peso y lugar que ocupa dicho actor en el escenario internacional y regional.

En razón de ello, la relación entre la identidad nacional y la política exterior de Alemania, nos permite comprender cómo este actor se percibe dentro su entorno y qué lugar ocupa en el mismo, teniendo en cuenta que la identidad alemana se ve reflejada en un líder protagónico como Ángela Merkel. Por tal motivo, se indaga aquí cómo dicha identidad es expresada a través de la mencionada líder. A su vez, se pretende indagar cómo dicha autopercepción, como elemento central dentro de la identidad nacional, guió y dio forma a la política exterior de este Estado. Es decir, cómo el accionar externo de Alemania puede ser comprendido a partir de su identidad nacional. Centrarnos en estos aspectos, nos permite abordar cómo se expresó el vínculo entre identidad y PE, en el marco de un evento específico, en este caso la crisis de refugiados, y dilucidar qué características posibilitaron esta relación.

El trabajo se centra en el período 2015-2018. Se justifica este espacio temporal debido a que el año 2015 registró el mayor número de refugiados hacia la Unión Europea, y en específico, hacia Alemania (ACNUR, 2015). Este hecho colocó la cuestión migratoria como prioridad máxima dentro la agenda del bloque y los miembros (Boza Martínez, Bruquetas Callejo y Claro Quintáns, 2016). El año 2018 reflejó una disminución de la inmigración forzada a partir de un descenso de las solicitudes de asilo en Alemania a pesar de que el número de personas que se trasladaron al país fue ligeramente superior en 2018 que en 2017 según la Agencia Federal de Migración y Refugiados (BAMF, 2018). Aunque no supuso una disminución real de la problemática dentro de la agenda, se aminoró la percepción de la crisis como “un tema urgente” para abordar.

1.2 Pregunta de investigación

¿Cuáles son las principales características de la relación entre la identidad nacional y la política exterior de Alemania respecto a la “crisis de refugiados” en el período 2015-2018?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Caracterizar la relación entre la identidad nacional y la política exterior de Alemania respecto a la crisis de refugiados en el periodo 2015-2018.

1.3.2 Objetivos específicos

- Caracterizar la autopercepción de la identidad nacional alemana en el marco de su política exterior.
- Caracterizar la dimensión normativa de la identidad nacional.
- Identificar los intereses, objetivos y estrategias de la política exterior de Alemania en el contexto de la crisis de refugiados.
- Perfilar el estilo diplomático de la política exterior llevado a cabo por Ángela Merkel.

1.4 Factibilidad de la investigación

La investigación fue factible de realizar, por un lado, debido a la amplia disponibilidad de información pertinente a la temática: el acceso de páginas web específicas tales como el Portal del Gobierno Federal y la Cancillería Federal alemana, documentos de la Agencia Federal de Migración y Refugiados, los sitios oficiales de los diversos organismos internacionales y de las principales instituciones de la UE con sus respectivos tratados y normas en materia migratoria de los cuales Alemania es parte. Por otro lado, fue posible en virtud de las herramientas conceptuales e instrumentales que se han obtenido durante el cursado de la disciplina que permitieron llevar a cabo la investigación.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Estado del Arte. Alemania: identidad, PE y flujos migratorios

Dentro de los diferentes abordajes acerca de la identidad nacional de Alemania, los autores coinciden que la consolidación de una identidad nacional estuvo influida en gran medida por la herencia étnica proveniente de flujos migratorios, la evolución de los cambios demográficos resultantes de los mismos y por las reformas legales que acompañaron este proceso (Rietig y Müller, 2016).

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la historia alemana estuvo caracterizada por el flujo de personas o movilidad poblacional debido a la coyuntura económica y social de la época (Schmitt, 2001). Ello generó que las primeras oleadas migratorias del sur de Europa fueran el resultado de una política de empleo, los denominados “Gastarbeiter” (trabajadores invitados) provenientes de Polonia que respondían a la demanda laboral en Alemania para contribuir al “Wirtschaftswunder (milagro económico), la famosa recuperación económica del país hasta la crisis del petróleo de 1973” (Abmeier & Göbel, 2016, pág. 8). Sin embargo, hasta la década del ‘90 los líderes alemanes de la época mantuvieron el eslogan “Deutschland ist kein Einwanderungsland, ‘Alemania no es un país inmigratorio’” (Schmitt, 2001, pág. 85).

Durante la Guerra Fría, los cimientos de la identidad nacional y la PE alemana estuvieron en gran medida marcados por las experiencias de la Segunda Guerra Mundial. Siguiendo a Waeber (1996), la identidad se construye mediante la diferenciación de un “Otro”. En el caso de Alemania la construcción de su identidad, durante todo el periodo de la posguerra, estuvo caracterizada por la diferenciación con su pasado, “involucrando el pasado nacionalsocialista, la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto” (Nordbruch, 2011, pág. 2).

La década del ‘80 durante la Guerra Fría se caracterizó por la afluencia de migrantes humanitarios y solicitantes de asilo provenientes de países de África y los Balcanes (Kurthen, 1995). Sin embargo, a pesar de la tendencia migratoria durante todo este periodo, Alemania siguió aferrándose a su percepción de no ser un país de inmigración (Rietig y Müller, 2016) como así lo demostraron el marco legal y las acciones estatales orientadas en conformidad a ello (Schmitt, 2001). Es decir, hasta esos tiempos los cam-

bios demográficos en Alemania no supusieron, por ende, una autopercepción de los líderes como un país de inmigración. Sino que se “intentó frenar el creciente número de solicitantes y evitar un debate público sobre las políticas alemanas de inmigración y asilo” (Kurthen, 1995, pág. 925).

Más bien, el eje para proyectar la nueva identidad alemana en el escenario internacional de posguerra fue la “reinterpretación gradual de las lecciones extraídas del pasado de Alemania” (Gaskarth & Oppermann, 2019, pág. 13), junto con una “rehabilitación de la política exterior alemana” (Maull, 2018, pág. 90). Ello contribuyó a una forma de ejercer un rol y una PE titulada, según Maull (2018), como “Alemania Occidental” y “Potencia Civil”. Estas denominaciones le permitieron ser reconocida dentro de las democracias liberales y promover el acercamiento a las grandes potencias occidentales, como primer eje, y buscar la respetabilidad bajo la aceptación del derecho internacional en sus relaciones (Maull, 2018). El canciller socialdemócrata Willy Brandt trazó otro de los ejes de la PEA, la Ostpolitik, por la cual se buscaba lograr un acercamiento a la antigua Unión Soviética y sus países satélites durante la Guerra Fría.

Dentro de este marco, la PE alemana, bajo el lema “never alone- never again”, estuvo marcada por una “moderación en el uso de la fuerza militar (‘nunca más la guerra’) y una mayor responsabilidad en la defensa de los Derechos Humanos...” (Gaskarth & Oppermann, 2019, pág. 13). Esto le permitió “no dar la impresión de querer desarrollar una política en solitario y “nacionalista expansionista” (Quiroga Riviere, 2010, pág. 152). De esta manera, “se invocó la responsabilidad alemana principalmente para enfatizar los límites de la política exterior alemana” (Gaskarth & Oppermann, 2019, pág. 13). Lo cual en concreto significaba “frenar la inclinación a anteponer los intereses alemanes a los de otros”, y “demostrar estabilidad y previsibilidad en su comportamiento de política exterior” (Crossley, 2017, pág. 444).

La búsqueda del reconocimiento en la sociedad internacional, la renuncia del unilateralismo, el abandono de la ambición por la ampliación de su poder y expansión territorial, caracterizó una “diplomacia de ‘bajo perfil’ y ‘moderada’, marcada por un fuerte acoplamiento a los dictámenes del mundo occidental y una nula injerencia en asuntos geoestratégicos a nivel global” (Koller Deuschle, 2020, pág. 47).

A su vez, según Maull (2018) el papel de Alemania sustentado en un “Poder civil” durante la Guerra Fría se destacó bajo otros dos ejes fundamentales que guiaron su ac-

cionar hasta la actualidad: el multilateralismo y la integración europea. Por un lado, *la* diplomacia alemana basada en el accionar multilateral se constituyó como instrumento clave para desprenderse de su papel aislacionista y unilateral de la guerra. En razón de ello, “los gobiernos de la Alemania Occidental frecuentemente evitaron “ir solos” y optaron por definir los intereses alemanes en la Comunidad Europea” (Gutiérrez Pulido, 2010, pág. 21). Tal como señala Daehnhardt (2008), “el medio donde Alemania desarrolla su PE nos permite observar la adopción de un multilateralismo en temáticas regionales o internacionales, que se ha ido transformando en una norma reguladora de su PE así como su identidad” (pág. 53).

Por otro lado, la “integración europea” en particular, fue una de las características más importantes para Alemania por su papel como “medio para transformar las relaciones interestatales, dentro y fuera de Europa” (Maull, 2018, pág. 89). Así como también para moldear la identidad alemana a través de la defensa de los valores europeos, al ser uno de los fundadores del proceso de integración (Hellmann, 2016). En este marco, sus acciones exteriores se vieron “resaltadas por la responsabilidad de coordinar con los socios europeos y ser una expresión de valores colectivos, reflejando así una perspectiva regionalista de su identidad” (Gaskarth y Oppermann, 2019, pág. 15). Siguiendo a estos autores, la identidad alemana se enmarcó en un contexto más amplio: el de la “identidad europea”, resultado del proceso de integración. A partir de allí, la auto percepción de Alemania se centró en la posición que éste jugaría como actor central dentro de la Unión Europea resaltando su liderazgo en la región.

Thomas Banchoff (1999) resaltó que la identidad de un Estado tiene una dimensión interna (llamada identidad estatal) y una externa (la ubicación de éste y de su política dentro de contextos internacionales: interacciones con otros estados, instituciones internacionales y sus experiencias históricas). Partiendo de ello, apuntó que la identidad estatal de Alemania no supuso un intercambio de su identidad estatal por una identidad europea, sino que los “líderes alemanes insistieron en la importancia que seguía teniendo una identidad nacional robusta, arraigada en valores y tradiciones compartidas, así como una identidad regional...” (pág. 276).

La Alemania de posguerra se amoldó a un escenario internacional basado en reglas, marcado por mecanismos institucionales al incorporarse como miembro de la ONU, la UE y la OTAN (Hellmann, 2016). Así, la dimensión normativa, como rasgo de la iden-

tividad alemana, se construyó bajo nociones basadas en un mayor protagonismo en la institucionalidad, propia de una sociedad internacional institucionalizada, y en las nuevas responsabilidades del Estado. Los teóricos comenzaron a analizar a Alemania dentro del concepto de “Potencia normativa” o “Poder Normativo” como un rasgo identitario de su PE al estar inserto en la UE como bloque normativo. En este marco, Alemania desarrolló su accionar “conforme a las normas, cuya supuesta previsibilidad se tradujo gradualmente en una forma particular de poder, a saber, el poder normativo” (Daehnhardt, 2008, pág. 34) focalizado en las obligaciones morales del Estado, en el respeto a las normas y en la cooperación en asuntos de Derechos Humanos (Gaskarth & Oppermann, 2019). A partir de estos elementos es que “Alemania ha actuado para abordar las diversas crisis que ha enfrentado” (Crossley, 2017, pág. 450).

En 1990, la República Democrática Alemana (RDA) y la República Federal de Alemania (RFA) se unieron y conformaron, en consecuencia, un Estado Nación unificado. Así, Alemania superó la división de su territorio impuesta luego de la 2GM (Quiroga Riviere, 2010). El desafío de acomodarse en el nuevo escenario internacional condujo a una re evaluación de su papel dentro del entorno globalizado que caracterizó la post Guerra Fría. En primer lugar, la PE “debió comenzar a ser repensada, en particular, respecto a la forma de percibirse a sí misma y al momento de interactuar con los otros actores del mundo” (Koller Deuschle, 2020, pág. 47). Si bien estas transformaciones suscitaban cierta preocupación en la comunidad internacional y académica, la cual comenzó a plantear el resurgimiento del ‘dilema alemán’, es decir, el retorno del nacionalismo alemán (Koller Deuschle, 2020, pág. 47), los líderes alemanes preservaron los grandes ejes de la diplomacia alemana que habían regido la PE durante la postguerra y la Guerra Fría.

Uno de estos ejes fue el multilateralismo como instrumento para reforzar el papel de Alemania dentro del escenario regional, y su prestigio o status internacional (Quiroga Riviere, 2010). Los autores coinciden que la base de ello fue “la creciente conciencia del país, de su fuerza...”; esta conciencia de “sí mismo” significó durante este periodo la conciencia de su propio poder, su nuevo rol y posicionamiento dentro en el entorno (Quiroga Riviere, 2010).

En segundo lugar, se reforzaron los atributos europeos en la identidad alemana, tal como lo expresó el canciller del momento Helmut Kohl (1983- 1998), “la Unión Euro-

pea era ‘el corazón de la política exterior de una Alemania reunificada’ (Quiroga Riviere, 2010), por lo tanto, no podía pensarse en una PE alemana independiente de los lineamientos y valores europeos, sino que se llevó una “europeización de la política exterior” (Webber & Smith, 2002, pág. 201).

En tercer lugar, y vinculado con los fenómenos que nos ocupan en esta investigación, la década del ’90 estuvo marcada por el aumento constante de desplazados y refugiados por parte la ex Yugoslavia, la ex Unión Soviética y otros países europeos occidentales que solicitaban asilo en Alemania (Schmitt, 2001). Las consecuencias derivadas del tal hecho exacerbaron las tensiones internas del Estado alemán, en el sentido que, en dicha época, “la cultura política alemana enfrenta el desafío de reajustar y redefinir los intereses y la identidad nacional...” (Kurthen, 1995, pág. 194). Por lo tanto, en este periodo, “Alemania debe adaptarse a su condición de sociedad de inmigración y las inevitables consecuencias de la creciente diversidad etnocultural” (Kurthen, 1995, pág. 194). Sin embargo, la multiplicidad de peticionarios de asilo conllevó a medidas legales más restrictivas a partir de las reformas constitucionales y jurídicas de la Ley de Asilo con el objetivo de reducir la presión de los flujos migratorios limitando significativamente el acceso al asilo (Nordbruch, 2011).

A comienzos del siglo XXI finalizó la era Kohl y se dio inicio a la del canciller Gerhard Schröder. A partir de allí, la élite alemana comprendió que era necesario reformular la PE (Webber & Smith, 2002). La posición de Alemania como actor unificado y soberano demostró una creciente necesidad “de tener una política exterior más presente que reemplace la cultura de discreción y moderación que la caracterizó antes” (Quiroga Riviere, 2010, pág. 147). Para ello se buscaba desempeñar “un papel más de liderazgo” y de aceptar “más responsabilidad por su indudable poder e influencia” (Webber & Smith, 2002, pág. 194).

Los cambios sustanciales se centraron en impulsar una PE más activa en términos de ‘responsabilidad’ “frente a las nuevas y exigentes obligaciones que derivan de una participación activa de Alemania en el sistema internacional” (Crossley, 2017, pág. 445). Por lo tanto, esta re conceptualización de su PE progresivamente le permitió “dar forma a los asuntos en línea con sus valores e intereses...”. Es decir, esta noción revisada de responsabilidad vino a revalorizar y poner nuevamente en escena los intereses

nacionales alemanes y “empieza a articularlos de forma que al menos parezcan compatibles con sus venerados valores de posguerra” (Crossley-Frolick, 2017, pág. 445).

A partir del 2005, tras la llegada al poder de Ángela Merkel como canciller de Alemania, la PE del país germano preservó su esencia original, pero a su vez debió incorporar la presencia de los intereses alemanes en la escena regional e internacional (Koller Deuschle, 2021). Es decir, ante los desafíos, el país tendió a revalorizar sus intereses nacionales, pero también simultáneamente, a centrar aún más su identidad entendida dentro de la UE y la afirmación “Alemania es Europa” reemplazó a “Alemania como país Europeo”, de manera que el ideal nacional se vinculó aún más con el nivel regional-comunitario (Deuschle Koller, 2021). Por tanto, la presencia de Ángela Merkel puede resumirse en un intento de reforzar el europeísmo y resguardar la integridad de la UE, donde “el interés nacional se acopló al interés europeo” (Deuschle Koller, 2021, pág. 6).

Otros de los cambios del mencionado período fueron las reformas legales de Alemania que redefinieron las normas de inmigración, permitiéndole adaptarse a los flujos de refugiados y reflejar la historia migratoria de la posguerra (Kurthen, 1995). Partiendo de allí, “el foco de atención se desplazó gradualmente hacia las múltiples dimensiones de las experiencias migratorias y su relación con cuestiones de identidad, pertenencia e integración social” (Nordbruch, 2011, pág. 8), que a su vez, reflejó una creciente conciencia de revisar la identidad nacional (Nordbruch, 2011). **Cómo se detalla más adelante, este cambio de percepción, junto con las modificaciones legales en sus políticas de asilo para promover la integración de los desplazados, demostraron un compromiso por parte de Alemania de reconocerse como un país de inmigración** (Rietig y Müller, 2016) o una Nación de migrantes (Kurthen, 1995).

Finalmente, y en la misma línea de análisis, dentro del recorrido de la identidad y la política exterior alemana en el tiempo, antes y luego de su unificación como Estado Nación, Koller Deuschle (2020) resalta que es posible identificar dos facetas antagónicas de la percepción alemana que conviven en su identidad. Una “tradicional” marcada por la experiencia nacionalsocialista (la responsabilidad del pasado) como elemento crucial de su autopercepción, “vinculada a un cúmulo de valores en lo identitario y al multilateralismo respecto a su accionar” (pág. 48). Y, por otro lado, aquella faceta “oculta”, que pondera la consolidación de los intereses nacionales alemanes para refor-

zar el liderazgo regional. Así como también, la tendencia de interactuar en el medio internacional y europeo mediante un marcado unilateralismo en cuanto a la toma de decisiones autónomas en asuntos militares o geopolíticos (Koller Deuschle, 2020).

Respecto a la temática que compete a la presente investigación, es decir, la identidad nacional y la política exterior de Alemania en el marco de la crisis de refugiados, se encontraron una cantidad limitada de investigaciones previas afines. Motivo por el cual este trabajo pretende profundizar aún más estos aspectos.

Itani (2017) explora las posibles razones o motivos que se encontraron subyacentes a la política de bienvenida de los refugiados por parte de Alemania. En dicho análisis, apunta al papel de las normas y los valores humanitarios, la identidad del Estado, los intereses y las capacidades alemanas para gestionar dicha política. Para el autor, en los primeros meses de 2015, Alemania expuso una identidad “considerablemente ética”.

Friborg (2016) indaga acerca del rol y/o protagonismo de la religión cristiana como elemento inherente a la identidad y la política migratoria alemana. En razón de ello, acota que el cristianismo ha tenido una base histórica en el Estado alemán y que se colocó como un componente importante dentro de uno de los grandes partidos políticos como la CDU. Según el autor, las acciones de Ángela Merkel como la decisión de abrir fronteras y la suspensión del Reglamento de Dublín durante la crisis, fueron actos que respondieron claramente a las creencias y valores cristianos de su partido y del trasfondo religioso de su país, reproduciendo una identidad arraigada a los valores de la religión y un “liderazgo moral” por parte de la canciller.

En contraste, Joshua William (2019) al analizar la respuesta de Alemania frente a la creciente “securitización” de la cuestión de los refugiados, sostiene a la cultura nacional como parte central de la identidad del Estado. Esta cultura, según el autor, se encuentra caracterizada por el arraigo a una ideología liberal y a valores cosmopolitas que conllevaron a la aceptación e integración de los desplazados, así como también, al sostenimiento de una “cultura de acogida” basada en la empatía, responsabilidad y sinceridad. A su vez, afirma que las acciones políticas de la canciller reprodujeron la adhesión al liberalismo cosmopolita, la cultura de bienvenida, y la imagen de Alemania como un país acogedor, como características de la identidad alemana.

2.2 Marco conceptual

Para constituir un enmarque teórico que permita abordar la relación entre la identidad nacional alemana y su política exterior, es necesario esclarecer dos conceptos fundamentales: por un lado, la identidad, donde este apartado se centra en brindar un acercamiento al concepto dentro de las corrientes realista y liberal de la disciplina de Relaciones Internacionales para luego introducir el mismo en la teoría constructivista. Por otro lado, se aborda el concepto de Política Exterior, como ésta se define y qué elementos abarca. Seguidamente, se detalla la relación existente entre ambos conceptos.

2.2.1 Aproximaciones del concepto de identidad dentro de las Relaciones Internacionales

El término de la identidad ha tenido un desarrollo teórico-conceptual que se profundiza en la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales al incluir aspectos sociales en su análisis y que, por lo tanto, se coloca como marco clave para la presente investigación. Pero también, a partir de los postulados de las principales teorías de la disciplina, el realismo y liberalismo, se puede lograr un acercamiento al abordaje de la identidad.

Merke (2008) retomó los postulados de la teoría realista de las Relaciones Internacionales y sostiene que el concepto de identidad no se desarrolló dentro de esta teoría como uno de los conceptos que explicara el comportamiento de los Estados ni al desarrollo de la PE dentro del sistema internacional. Es decir que, según el pensamiento realista, el accionar del Estado, no respondía necesariamente a las creencias, la personalidad o características del líder, entre otros elementos que constituyen la identidad nacional.

Autores realistas como Kenneth Waltz (1979), resaltan la imagen y la naturaleza intrínseca del Estado como un actor egoísta e interesado, guiado por sus intereses. Los conceptos que retoma Waltz, como la distribución del poder del Estado en función de sus capacidades y el medio anárquico donde se desenvuelven, presentan a diferencia de lo que sostiene el constructivismo, una identidad de carácter estática. Es decir, “se trata de estados egoístas, auto interesados que buscan asegurar su posición en el sistema internacional” (Merke, 2008, pág. 18).

A diferencia del constructivismo, Waltz en su obra “Theory of international politics” destacó, por un lado, los factores materiales que constituyen las capacidades del Estado y como éstas servirán a sus intereses (Waltz, 1979, pág. 131). El comportamiento del Estado y su interacción con otros, se expresa a través de la posición que el Estado ocupa dentro del sistema de acuerdo a sus capacidades materiales. Por otro lado, Waltz sostiene una clara diferenciación entre el ámbito interno y externo del Estado (pág. 71). Al ser una teoría con énfasis en la estructura, esta corriente no parte de la construcción social de la identidad ya que eso pertenecería a la esfera doméstica o social del actor. Por el contrario, al centrarse en los aspectos materiales derivados de la estructura internacional, la identidad será otorgada según el lugar que ocupa dentro de la misma. En palabras del autor, “las estructuras limitan y dan formas a las agencias y a los agentes” (pág. 111). Es su posición en el sistema el principal elemento que constituye parte de su identidad.

La importancia de la estructura, para Waltz, implicaba dejar de lado los atributos de los actores en cuanto a cuestiones sobre sus líderes políticos y compromisos ideológicos que pueden tener los Estados (pág. 80). De esta manera, dicha corriente “subordina lo social a lo material y privilegia la dimensión externa antes que la interna a la hora de construir identidades y derivar intereses. La identidad y los intereses son otorgados al estado de manera exógena” (Merke, 2008, pág. 18).

Dentro de la corriente liberal, Andrew Moravscik (1997) al indagar la naturaleza y representación del Estado, lo presenta no desde una concepción como actor unitario y racional según sostiene la corriente realista, sino como una institución “sujeta a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción por coalición de actores sociales” (pág. 518). Así, la política del mismo “siempre está condicionada por la identidad, los intereses, el poder de los individuos y de los grupos” que presionan para que el Estado actúe de acuerdo a sus preferencias, siendo estas entendidas como intereses (pág. 518-519). De esta forma, la acción estatal está condicionada por dichas preferencias. Una manera de abordar la identidad dentro de la relación sociedad-estado, se plantea según denomina el autor, a través del liberalismo ideacional. Según esta variante, una de las raíces de la identidad nacional puede reflejar un conjunto compartido de “identificaciones lingüísticas, culturales o religiosas o un conjunto compartido de experiencias históricas, a menudo interpretadas y fomentadas tanto por grupos privados como por la política estatal”

(pág. 526). Siguiendo al autor, la identidad está arraigada a partir de tres elementos: la geopolítica, las instituciones políticas y la regulación socioeconómica. A su vez, la política exterior del Estado estará motivada por estos elementos (pág. 725). Por lo tanto, para el Estado, la forma en que se configuran las “identidades sociales y los valores es un determinante básico de las preferencias estatales” (pág. 525).

Si bien el análisis de Moravcsik incluye la identidad como una variable que configura las preferencias o intereses del Estado al vincularla con la PE, no alude a cómo dicha identidad es construida, sino que ya la toma como dada. En palabras del autor: “los liberales no adoptan una posición distintiva sobre los orígenes de las identidades sociales que pueden ser el resultado de una acumulación histórica o ser construidas a través de una acción colectiva o estatal consciente” ni hacen referencia “sobre la cuestión de si reflejan en última instancia factores ideológicos o materiales” (pág. 525).

2.2.2 La identidad en la teoría constructivista

El paradigma constructivista surgió a partir de los '80 a raíz del debate teórico entre el racionalismo y el relativismo dentro de la disciplina como crítica a las tradicionales teorías de las Relaciones internacionales: el realismo y liberalismo (Theys, 2017). Estos enfoques empezaron a ser cuestionados al no poder abordar los nuevos fenómenos que acontecían en el escenario internacional y que lograron influir en la identidad e intereses de los actores, tales como los conflictos intraestatales, enfrentamientos étnicos o procesos de integración como la UE, característicos de la post Guerra Fría (Merke, 2008). En dicho contexto, el análisis de los grandes teóricos constructivistas de la disciplina, Jeffrey Checkel, John Ruggie, Alexander Wendt, Peter Katzenstein, Ted Hopf, entre varios más, vino a poner en escena una premisa innovadora: el análisis de la construcción social de los acontecimientos internacionales.

El constructivismo, como sostiene Checkel (1997), considera que los agentes y la estructura (conformada por normas, identidades y significados) se constituyen mutuamente. Así, a diferencia de otras corrientes teóricas, esta teoría reafirma la importancia de las “fuerzas ideacionales” en las Relaciones Internacionales (en contraposición con los factores materiales como el poder material, riqueza, etc.) tales como las creencias, la identidad, el conocimiento mutuo de los actores, las normas e ideologías. Según apuntan

Klotz y Lynch (2007) estos elementos son fenómenos sociales que crean identidades y guían la acción.

La creencia de que la realidad está socialmente construida llevó a los constructivistas a otorgar un papel más importante al desarrollo del concepto de identidad, profundizando en sus postulados lo que ha conllevado a la diversidad de definiciones de la misma. En un sentido amplio, la identidad puede ser entendida como “un conjunto más o menos ordenado de predicados mediante los cuales se responde a la pregunta ¿quién eres?” (Lafer, 2002, pág. 21). Es decir, el modo que permite al agente, en este caso el Estado Nación, de comprenderse a sí mismo, su lugar dentro del escenario regional/internacional, diferenciándose de “otros”.

Uno de los aportes más considerables dentro de la teoría constructivista en general, y del concepto de identidad en particular, fue plasmado en la obra “*Social Theory of International Politics*” por Alexander Wendt (1999). Dicho autor introdujo una aproximación más profunda del término al sostener que es el comportamiento del Estado, junto con la definición de su identidad, lo que le permite identificarse (ideas sostenidas sobre el “Yo”) y ser interpretado por otros (aquellas sostenidas por un “Otro”) bajo un determinado rol.

En base a ello, Wendt separándose del neorrealismo (donde, como se mencionó anteriormente, la identidad era otorgada por factores exógenos), sostiene que la identidad se arraiga de los entendimientos subjetivos que tiene el Estado de sí mismo; en palabras del autor: la “identidad se basa en la auto comprensión del actor” (pág. 224). Pero Wendt va más allá al acotar que la identidad se coloca como “una propiedad de los actores internacionales que genera disposiciones motivacionales y del comportamiento” (pág. 224). Es decir, hacer foco en el análisis de la identidad no es centrarnos solo en el accionar del Estado según su lugar en la estructura internacional sino comprender su comportamiento a partir de cómo estos actores se ven a sí mismos. A su vez, el autor, al resaltar la importancia del ámbito social de donde se explyea la identidad, destaca que un actor puede tener múltiples identidades que refieren a quienes son y qué deben hacer en un contexto determinado (pág. 225-230).

Jepperson, Wendt y Katzenstein (1996) sostienen, como se detalla más adelante, que “las identidades generan y dan forma a los intereses” (pág. 60). En este sentido, la identidad nacional otorga al Estado su autopercepción, y en función del entendimiento

que se tiene respecto de su identidad, se formulan los intereses nacionales que guiarán las políticas del Estado, siendo estos intereses los medios para representar dicha autopercepción dentro del sistema internacional.

Maxym Alexandrov (2003) retoma el concepto de la identidad estatal para diferenciarla de la identidad nacional, que, si bien se superponen en cierto grado, el segundo término apunta a las ideas compartidas, costumbres y creencias de la comunidad nacional. En cambio, el concepto que sostiene y estructura la presente investigación, toma como referencia el primero de los significados, haciendo foco en la identidad del Estado, en tanto organización política que se inserta en el ámbito internacional mediante sus gobernantes que promueven una identidad determinada. En palabras del autor, la identidad estatal propiamente dicha apunta al “*conjunto de representaciones ampliamente aceptadas (a menudo simbólicas o metafóricas) del Estado...*” “*Junto con las correspondientes creencias sobre el comportamiento adecuado...*” (pág. 39).

La dimensión interna de dicha identidad se compone de una “cualidad subjetiva”, es decir, la autopercepción o auto comprensión del actor. El Estado, al ser éste una entidad abstracta, se expresa a través de quienes toman las decisiones o aquellos que lo representan. La élite del Estado define e interpreta la autopercepción y luego la vinculan con acciones específicas a través de la política exterior del Estado con el fin de constituir una representación (el “quien soy”) en el escenario internacional. Este enfoque resalta que la identidad “requiere de interpretación y vinculación con acciones concretas...” y es a través de la política que “la identidad estatal puede dar forma y articular los intereses de la política exterior” (Alexandrov, 2003, pág. 39). Esto se manifiesta a través de:

“Los diversos intentos de los representantes del Estado y otros actores políticos de reforzar, debilitar o redefinir las representaciones actuales del Estado y las creencias sobre el comportamiento adecuado con el fin de influir en la política exterior del Estado o en sus relaciones con otros Estados” (Alexandrov, 2003, pág. 39).

De esta manera, los representantes del Estado, al presentar mediante la PE su autopercepción y las creencias que tienen acerca del comportamiento adecuado a ésta, terminan promoviendo y/o debilitando la “imagen” que se proyecta del Estado en el exterior.

El papel de las normas, como factor ideacional dentro de la teoría constructivista, no puede ser entendido sin su vinculación profunda con el desarrollo de la identidad, en el sentido que las normas “forman un entendimiento intersubjetivo entre los actores, que, a su vez, constituye (o reconstituye) las identidades e intereses de éstos” (Checkel, 1997, pág. 423).

Para la presente investigación se tendrán en cuenta los aportes de Jepperson, Wendt y Katzenstein (1996) quienes profundizan el desarrollo teórico acerca del rol de las normas en la identidad, entendiendo a éstas como “*estándares de comportamientos que reflejan y constituyen una identidad determinada*” (pág. 54). Las normas reconocen un comportamiento determinado de acuerdo con dicha identidad y también lo regulan. Así, las normas “*establecen expectativas sobre quiénes son los actores en un contexto y cómo se comportan*” (pág. 12).

El Estado Nación internaliza “aquellas normas que considera legítimas” (Wendt, 1999, pág. 250) y, por lo tanto, ajustadas a su identidad. Es decir, internaliza aquellas normas que encuentra compatibles con la imagen que el Estado proyecta. De esta manera, la estructura normativa guía el comportamiento de los Estados, así como también incide en la formación y/o mantenimiento de una identidad determinada.

2.2.4 Aproximaciones teóricas al concepto de Política Exterior

El concepto de PE presenta una extensa discusión teórica pero no se ha llegado, dentro de la comunidad académica, a un consenso acerca del término, proliferando distintas definiciones según su alcance (Calduch, 1993). En razón del objetivo general de la investigación no se pretende recuperar todo el desarrollo teórico del concepto, pero se han recopilado diversas concepciones que se tendrán en cuenta con el fin de enriquecer el trabajo.

Calduch define la PE como parte integrante de la política general del Estado que se encuentra “conformada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, pág. 3). Ello trae a considerar que la PE es propia de los Estados como actores centrales (pero no únicos) del sistema internacional y se coloca como una herramienta fundamen-

tal a través de la cual el Estado Nación se relaciona con otros actores dentro de la sociedad internacional.

Los postulados de Webber & Smith (2002) en su obra “Foreign Policy in a Transformed World”, los cuales serán asumidos como referentes de la presente investigación, sostienen que la PE contemporánea de los Estados se encuentra enmarcada en un contexto donde la élite del Estado debe responder a las demandas del entorno regional e internacional. Este entorno se encuentra caracterizado por nuevas temáticas globales entre las que sobresalen aspectos vinculados al bienestar y a preocupaciones humanitarias (pág. 45) y también los gobernantes “se encuentran desafiados por la presencia de otros actores, como el crimen internacional, organizaciones terroristas y flujos migratorios” (pág. 11).

Frente a dicho contexto, la PE se compone “*de los objetivos buscados, los valores establecidos, las decisiones tomadas y las acciones emprendidas por los Estados y los gobiernos nacionales que actúan en su nombre...*” y que por medio de ello se constituye como “*un intento de diseñar, gestionar y controlar las relaciones exteriores de las sociedades nacionales*” (Webber & Smith, 2002 pág. 9-10). Concebir la PE en estos términos, nos permite abordar las formas y la medida en que los gobiernos nacionales han logrado enfrentar estos desafíos.

Sumado a estas cuestiones, la evolución de las relaciones internacionales ha impulsado ciertas transformaciones que han cuestionado la presencia del Estado Nación como único actor en el escenario internacional. La creciente aparición “de actores tradicionalmente no internacionales o ajenos a las relaciones interestatales, ha modificado la esencia del examen y del balance de las políticas exteriores” (Miranda, 2005, pág. 2). Este hecho, ha contribuido a que las políticas exteriores de los Estados se enfrenten a nuevos desafíos, ya no centrados únicamente desde la perspectiva de seguridad, sino también enfocados en los “nuevos temas de la agenda internacional” derivados del creciente transnacionalismo y del fenómeno de la globalización (Miranda, 2005), como es el caso de las migraciones internacionales.

Diversos autores coinciden en que las migraciones son incorporadas a la agenda de los Estados como una temática de política internacional pero que también guarda una estrecha vinculación con temas de política nacional, como la integración de las perso-

nas. Al ser un fenómeno de proyecciones multidimensionales, la PE del Estado va a estar dirigida justamente en vincular cuestiones tanto internacionales como domésticas.

Para una mejor comprensión de la PE se tendrán en cuenta ciertos elementos o dimensiones como partes integrantes de la misma.

2.2.5 Intereses, objetivos y estrategias de la PE

Los intereses “se refieren a los valores, materiales o inmateriales, que se trata de promover por medio de los procesos políticos de la política exterior. En este sentido el concepto de objetivo está contenido en el de interés” (Lasagna, 1996, pág. 58). Dicho de otra manera, es aquello que se quiere alcanzar a largo plazo mediante la PE. Representan la visión determinada de una Nación acerca de las relaciones internacionales, son aquellas metas esenciales o vitales del Estado.

Los objetivos (o metas) son los fines inmediatos que guiarán a los intereses (Lasagna, 1996). Es decir, suponen la concreción de resultados concretos a corto y medio plazo de la acción exterior.

Las estrategias son el “conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses o hacer frente a determinados problemas, o amenazas, provenientes del exterior”. A su vez, “la selección de estas alternativas está condicionada por la urgencia u oportunidad de su puesta en marcha, y por la capacidad de los líderes de implementar sus preferencias” (Lasagna, 1996, pág. 58). Dicho de otra forma, son los medios necesarios que se sirve el Estado para alcanzar los fines y objetivos que se ha trazado en su PE.

2.2.6 El estilo diplomático

Según Lasagna (1996), se refiere a “la forma de la conducción de la política exterior” (pág. 58). En ésta tiene un peso importante la personalidad del líder, por lo que va a verse afectada por una serie de elementos subjetivos, tales como los valores y perspectivas ideológicas del líder, la tradición diplomática del país, entre otros. El líder político, junto con las percepciones que tenga del sistema internacional (amenazas u oportuni-

des) determina un estilo, una postura, y también un modo de implementar y ejecutar la PE.

2.2.7 Identidad Nacional y Política Exterior

El propósito de este apartado es presentar la vinculación entre la identidad nacional y la PE, con el fin de destacar cómo se relacionan e influyen entre sí.

Como se mencionó anteriormente, la identidad del Estado se circunscribe en un contexto específico, y su mantenimiento va a estar determinado, en parte, por las normas (o estructuras normativas) que el estado adhiere y que irán asociadas a dicha identidad. Una vez conformada, la identidad aparece como la representación del Estado que le permite identificarse de una manera, diferenciarse de otros actores y establecer un marco de acciones que responderá a dicha identificación dentro del entorno internacional. En pocas palabras, la identidad afecta la PE que seguirá un Estado en el sentido que la identidad se establece como guía de las preferencias y acciones del Estado, y, por consiguiente, va a moldear los intereses que definen su PE.

Tal como señala Merke, la PE “está condicionada por aquellos asuntos (relaciones con países, amenazas, crisis, etc.) que busca encarar”, y en función de ello, “recurre a un repertorio de atributos de identidad que sirven para hacer posible algunas acciones” (Merke, 2008, pág. 42). Por lo tanto, se destaca que la identidad y la PE se constituyen mutuamente, en el sentido que la identidad no sólo guía la PE, sino que, al mismo tiempo, aparece como la “precondición de la acción y como reproducida por esa acción” (Merke, 2008, pág. 42). Así, la identidad puede derivar en un instrumento clave que utilizan los tomadores de decisiones para realizar, justificar o legitimar sus políticas.

Según sostiene Wendt (1992), la identidad es la base de los intereses del Estado (pág. 318), que a su vez guían su comportamiento. Para dicho autor, la forma que el actor se auto comprende a sí mismo, el “quién soy” dentro del entorno, repercute de manera crucial en el accionar externo del Estado. Para dicho autor, los intereses presuponen identidades porque un actor no puede saber qué quiere hasta que sepa quién es (pág. 231). Dicho de otra forma, “sin intereses las identidades no tienen fuerza motivacional y sin identidades los intereses no tienen dirección” (Wendt 1999, pág. 231). La

identidad por sí sola no explicaría la acción del Estado, ya que las identidades pertenecen al ámbito de la creencia, por ello son los intereses los que “designan motivaciones que ayudan a explicar el comportamiento” (pág. 231). Ambos conceptos juegan papeles explicativos complementarios. Por lo tanto, el comportamiento de un Estado está motivado por una serie de intereses enraizados en la identidad del Estado.

Así, los intereses promovidos por el Estado (o sus gobernantes), e impulsados por una identidad determinada del mismo, van a establecer y constituir las directrices generales de la PE. Al ver los intereses de esta manera, lo que se trata es de facilitar la relación entre el “quiénes somos” y el “qué queremos” (Klotz & Lynch, 2007; Wendt, 1999). La identidad e intereses inciden directamente en lo que el Estado busca obtener dentro sus interacciones con otros Estados o el entorno mediante su política exterior.

Ole Weaver (2001) es uno de los principales autores que relacionan ambos conceptos en su expresión discursiva. Partiendo de la premisa constructivista, donde la identidad es una construcción social, es necesario analizar cómo ésta es expresada a través del discurso político. Dicho autor argumenta que el desarrollo de la política exterior de un Estado necesita manifestar su propia identidad o la imagen que presenta de sí mismo, y para ello es necesario abordar los discursos de identidad del Estado.

2.3 Marco Jurídico: Estatuto de los refugiados y el derecho de asilo

2.3.1 Marco Internacional

El fenómeno de los desplazados forzosos cuenta con una larga trayectoria en el escenario internacional, pero es a partir de los grandes flujos de refugiados luego de la Segunda Guerra Mundial que se refuerza la necesidad de unificar criterios mínimos de protección. Así como también, “a establecer un estatuto jurídico común que diera respuesta uniforme, en todos los Estados partes, sobre quién es un refugiado, cuáles son sus derechos y obligaciones en el país de asilo” y establecer “cuál es la responsabilidad de los Estados en la aplicación de sus disposiciones” (Morales, 2010, pág. 42).

Las tratativas para la regulación y codificación jurídica internacional de la figura del refugiado, basándose en el art 14 inc. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 de Naciones Unidas¹, se plasmó en la **Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados** de 1951 en el marco de la Conferencia de Plenipotenciarios de las N.U sobre el Estatuto de los Refugiados y las Personas Apátridas.

La Convención remarcó que la concesión del Estatuto del Refugiado asegura ciertos derechos y libertades fundamentales para aquellas personas desplazadas. Algunos de ellos son: libertad de religión y movimiento, derecho a la educación y la posibilidad de trabajar en el país de residencia, entre otros. A su vez, estableció los lineamientos de los Estados para responder a las solicitudes de asilo y la otorgación del estatuto personal de refugiados de acuerdo a ciertos parámetros. Sin embargo, definió la figura del refugiado dentro del contexto de posguerra, por lo tanto, solo era aplicable a aquellos refugiados europeos que habían sido víctimas de un conflicto previo a 1951. Por este motivo, el **Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados** de 1967, modificó y amplió el alcance temporal (actos posteriores a 1951) y espacial (carácter universal) de la aplicación de la Convención (Diez de Velasco, 2007).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), creada en 1950, se presenta como guardiana de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967 con el fin de promover la cooperación con los Estados en la materia y salvaguardar los derechos de las personas que se ven obligadas a huir.

Según el art 1 de la Convención de Ginebra el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

“Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados”

¹ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General en París, el 10 de diciembre de 1948, en su Resolución 217 A (III). Su art 14 inc 1 establece: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

Y también:

“Como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; O que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

(Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados, 1951)

Con la ampliación establecida en el Protocolo de 1967 esta definición ya no es exclusiva para los exiliados anteriores a la Segunda Guerra Mundial sino para cualquier persona que se encuentre en esas condiciones actualmente.

Los requisitos para la concesión del estatuto de refugiados requieren que la persona se encuentre fuera del país de origen, que haya persecución y que los temores de ello se hallen fundados por hechos de violencia generalizada, agresión externa, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otros que conlleve la huida de la persona hacia un país seguro. Es precisamente el carácter forzoso (no voluntario) del desplazamiento lo que va a caracterizar la condición jurídica del refugiado, diferenciándolo así, de otros sujetos que se desplazan hacia otro territorio u otros que soliciten protección internacional.

En este marco, la Convención se coloca como el instrumento vinculante internacional central que regula la condición jurídica de la figura del refugiado y que estableció un sistema para la protección internacional del mismo, sentado en 3 grandes principios:

- El principio de no discriminación, según el cual bajo el art 3: “los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”.
- El principio de no penalización, según el art 31: aquellos los refugiados que hayan llegado de un territorio donde su vida corra riesgo no pueden ser sancionados por su entrada o estancia ilegal.

- El principio de no-devolución (non refoulement) sancionado en su art 32, piedra angular del sistema de protección. El mismo establece un límite a la discrecionalidad de los Estados otorgándole salvaguardias contra una deportación o expulsión involuntaria a un territorio donde su vida o libertad se encontrasen amenazadas. En definitiva, este principio insta a reconocer el derecho de los desplazados a no ser devueltos a su país de origen.

La garantía del principio de no devolución remite al “derecho de asilo” como práctica establecida por los Estados. La afirmación de la soberanía de los Estados “particularmente en materia de migración y fronteras (internas y externas) es que el asilo como práctica estatal consuetudinaria de hospitalidad es un antecedente claro del sistema moderno de protección de refugio” (Morales, 2010, pág. 27). Es decir, “la idea de que las comunidades brindaban asilo a los individuos sirvió de abono y de fundamento para el futuro derecho internacional de los refugiados e instaló una tradición de hospitalidad entre los Estados y los individuos que solicitaban esa protección” (Morales, 2010, pág. 27).

Se entiende por asilo a la protección que concede el Estado: “a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están sin peligro por actos, amenazas o persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades” (Diez de Velasco, 2007, pág. 623).

Más recientemente, la búsqueda de una respuesta integral dentro de la comunidad internacional, el compromiso de proteger los derechos de los refugiados basado en una responsabilidad compartida, el refuerzo de la integración de los refugiados en los países de acogida fue lo que llevó a la firma de la Declaración de New York para los Refugiados y Migrantes, de Naciones Unidas en 2016. Sobre esta base, se ratificó el Pacto Mundial sobre Refugiados en 2018, con el fin de fortalecer la cooperación a nivel mundial sobre la materia.

2.3.2 Marco Regional

La normativa europea encuentra su base en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y en el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967 (Ponte Iglesias, 2002). El reconocimiento de derechos a la persona humana, y en específico el de-

recho de asilo, se encuentra reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del 2000, retomando los principios de la Convención de Ginebra y en conformidad con los tratados fundantes de la UE. A su vez, la Carta retoma el principio en lo que se refiere a la prohibición del retorno de una persona con temor de persecución en su país de origen.

En el marco de la UE se observa una evolución normativa que parte de la noción establecida en la Convención de Ginebra, hacia un mayor reconocimiento de los derechos de los mismos que será plasmado en los diversos instrumentos jurídicos. El desarrollo jurídico en la materia también evidenció una progresiva evolución en el reparto de competencias para hacer frente a los flujos migratorios. Es decir, los Estados miembros comprendieron que las respuestas unilaterales no podían hacer frente a los grandes flujos; hecho que progresivamente consolidó la dimensión comunitaria y compartida de la temática (Going Martínez, 2017).

Los primeros avances dentro de la política inmigratoria de la UE se plasmaron en el Acuerdo o Tratado Schengen² de 1985 y el Convenio de Dublín de 1990. El Acuerdo Schengen constituye un importante paso en cuanto a los flujos migratorios en la medida que permitió la progresiva eliminación de los controles fronterizos internos, y promoviendo a tal efecto, la “libre circulación” de personas en el ámbito comunitario (Going Martínez, 2017). La concreción de la eliminación de las fronteras interiores de los Estados miembros impulsó seguidamente las tratativas para homogeneizar la regulación de las fronteras exteriores comunitarias, especialmente en la afluencia de las personas en busca de refugio y asilo. En cuanto a este último, el procedimiento de asilo quedaba bajo discreción de cada Estado Miembro y regulado bajo su propia normativa nacional suscitando una asimetría de respuestas a un mismo hecho; lo que fue exigiendo una política común de asilo (Going Martínez, 2017).

La política de la UE en materia de asilo, en este sentido, cubre este vacío y proporciona una estructura para las políticas nacionales de asilo bajo la firma y ratificación del

² Acuerdo firmado por los Estados miembros de la UE con el fin de suprimir los controles fronterizos al interior del bloque, y focalizar los controles en las fronteras exteriores con terceros países. El Espacio Schengen entró en vigor en 1995.

Convenio de Dublín en 1990, que posteriormente sería objeto de modificaciones (Ponte Iglesias, 2002). Pese a que la política de asilo era considerada en su mayor parte como cuestión nacional, este Acuerdo fue destinado a gestionar la acogida de refugiados en la UE con el objetivo armonizar los procedimientos de asilo en los Estados miembros al establecer qué Estado se hace cargo de cada solicitud de asilo realizada por una persona en suelo europeo. Igualmente, buscó evitar que una misma persona solicite asilo en varios países de la UE a la vez para armonizar las decisiones en este ámbito y evitar contradicciones (Diez de Velazco, 2007). El otro gran objetivo es que los Estados miembros se comprometieron a examinar toda solicitud de asilo presentada por un extranjero ya sea en la frontera o en su territorio, de acuerdo con su normativa nacional y las obligaciones contraídas en la Convención del Estatuto de Refugiado de 1951.

Tanto el Convenio de Dublín como la aplicación del Acuerdo Schengen concibieron el asilo como “la protección territorial que un Estado miembro presta a un individuo que es perseguido por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951” (Diez de Velazco, 2007, pág. 627). De esta manera, otorgaron el derecho de la persona de solicitar asilo si el Estado en cuestión concluye que el particular reúne los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.

A partir de allí, se produjeron importantes modificaciones en el sistema jurídico europeo. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), impulsó un avance en la política migratoria común de la UE, al colocarlo como objetivo del bloque e instar, en su art 78, al:

“Desarrollo de una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, así como los demás tratados pertinentes” (TFUE, 1993). Dicha política estará destinada, según el art 79 a:

“Garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados

miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas” (TFUE, 1993).

El mencionado Tratado incorporó la inmigración y el asilo como tercer pilar basado en la cooperación intergubernamental, reconociendo formalmente el interés común por parte de los Estados miembros en la temática y entendiendo que éstos no podían hacer frente a la misma de forma aislada (Going Martínez, 2017). Pero es con el Tratado de Ámsterdam³ en 1997 que finalmente se establece la dimensión comunitaria de inmigración y asilo, al colocarla como parte de los pilares de la UE, y reconocerla en el Título IV sobre Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (Going Martínez, 2017). De esta forma los Estados podían gestionar legalmente sobre la materia, pero de conformidad a este tratado. Este avance significó el paso del tratamiento de los refugiados desde una lógica de cooperación entre los Estados, en torno a los Convenios mencionados, a una competencia compartida entre los Estados Miembros y la UE dentro del ámbito de espacio de libertad, seguridad y justicia.

La realización y avances en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y en específico el ámbito de inmigración y asilo de la UE, se materializó en los sucesivos Programas plurianuales de: Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014).

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 significaron un paso importante en la consolidación de una política común en la materia (Diez de Velazco, 2007; Going Martínez, 2017). Allí, se acordó progresar en una política común en materia de asilo e inmigración, sustentada en los principios que se establecieron en el punto A art 10 al 27:

- Colaboración con países de origen
- Establecimiento de un sistema europeo común de asilo
- Trato justo a los nacionales de terceros países

³ El tratado entró en vigor en 1999 tras ser ratificado por los Estados miembros. El mismo se colocó como la tercera reforma del Tratado de Maastricht fundante de la UE.

- Gestión de los flujos migratorios

El establecimiento de un **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**, retomó las definiciones y lineamientos de la Convención de Ginebra y su Protocolo, afirmando como fundamento rector el principio de no-devolución, evitando la repatriación de una persona que sufre persecución o a cualquier otro país no calificado como seguro (Ponte Iglesias, 2002). Para ello, el Programa de Tampere estableció que la aplicación de un sistema europeo común debía llevarse a cabo en dos fases que instarán a la creación de normas comunes para procedimientos justos y eficientes de asilo en los Estados Miembros, que fijarán las condiciones de acogida a corto plazo, para luego llegar a un procedimiento común de asilo en toda la Unión y a la concreción de un estatuto de refugiado uniforme (Parlamento Europeo, 2020).

Con este objetivo, el SECA dio lugar al desarrollo de diversos instrumentos jurídicos con el fin homogeneizar las legislaciones nacionales en materia de admisión y control de flujos migratorios, que se colocan como la actual base jurídica en la materia (Comisión Europea, 2014; Parlamento Europeo, 2020). El SECA está conformado por Directivas y Reglamentos que debieron ser integradas a la legislación nacional de los Estados miembros:

- **Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001:** *“relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”*. También denominada Directiva sobre la Protección Temporal, establece un mecanismo excepcional en caso de afluencia masiva de desplazados la cual los Estados otorgan una protección temporal regida principalmente por el principio de no devolución y permitiendo la residencia temporal en el país de acogida.
- **Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 13 de diciembre de 2011:** *“por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados*

o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida”. También denominada Directiva sobre requisitos, establece criterios comunes para la identificación de personas solicitantes de protección internacional independiente del Estado miembro donde haya presentado la solicitud de asilo. Los requisitos establecidos para adquirir la condición jurídica de refugiados parten de los actos y motivos de persecución establecidos en la Convención de Ginebra de 1951. También, se recogen los criterios para la obtención de protección subsidiaria, para aquellos que no califican como refugiados, pero se otorga protección internacional por daños graves: tortura o trato inhumano en su país de origen, amenazas contra la vida o integridad física motivadas por situaciones de violencia en el marco de un conflicto civil. Esta Directiva recoge, a su vez, ciertos derechos mínimos otorgados por el Estado como el acceso al empleo, educación, asistencia sanitaria y vivienda, a fin de quienes huyan de persecución, la guerra y la tortura sean tratados de manera justa e igualitaria.

- **Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013:** *“sobre procedimientos comunes para la concesión y retirada de protección internacional”* o también denominada Directiva de los procedimientos comunes de asilo, establece normas relativas a los principios y garantías fundamentales en la concesión o retirada de la protección internacional: en cuanto al procedimiento y plazos comunes para el examen de las solicitudes de asilo y la obligación de los Estados miembros a examinar las mismas.
- **Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013,** *“por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional”* también denominada Directiva sobre las condiciones de acogida. Sus normas apuntan a garantizar las condiciones humanitarias de acogida en toda la UE a fin de asegurar los derechos fundamentales cubriendo necesidades básicas de los solicitantes de asilo que se hallen en espera de una decisión de asilo.
- **Reglamento (UE) N° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013:** relativo a la creación del sistema «Eurodac». El mismo ayuda a los Estados miembros de la UE a determinar el país responsable de examinar

una solicitud de asilo mediante la comparación de impresiones dactilares de solicitantes de asilo.

También forma parte del SECA el **Reglamento de Dublín (III)**, formalmente denominado Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, del 26 de junio de 2013. El mismo se coloca como el instrumento vigente que derogó el Convenio de Dublín de 1990 y su segunda reforma, el Dublín II.

Este acuerdo insta a los Estados Miembros, de conformidad con su art 3, a examinar cualquier solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida y dicha solicitud debe ser examinada por un solo Estado miembro de la UE o un tercer país asociado al acervo de Schengen/Dublín. En consecuencia, implica que la responsabilidad de examinar las solicitudes y la tramitación del asilo recaiga en el Estado miembro que haya desempeñado el papel más preponderante en la entrada o residencia del solicitante en la UE. El objetivo es reducir la ineficacia del sistema evitando que las autoridades nacionales envíen a los solicitantes de asilo de un Estado Miembro de la UE a otro que haya entrado bajo su territorio o que ningún Estado se acceda a revisar la solicitud.

En 2005, a través del denominado Programa de la Haya (2005-2009) se apuntó a una mayor solidaridad entre los Estados y resaltó la prioridad de establecer un espacio común de asilo teniendo en cuenta la tradición humanitaria y el respeto de las obligaciones internacionales de la UE, así como también la eficacia de un procedimiento armonizado (Parlamento Europeo, 2020).

En 2008, la Comisión Europea instó a través del “Plan de Política de Asilo” como complemento del SECA, a una mayor cooperación entre los Estados a fin de garantizar el asilo a quien lo necesite. El instrumento para llevar a cabo esta estrategia se vio plasmado en el **Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008** destinado a crear normativas para instaurar un procedimiento único de asilo (Parlamento Europeo, 2020).

En 2009, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo (2010-2014), reemplazando el Programa anterior y estableció las nuevas prioridades de la UE en materia migratoria. El mismo reafirmó «el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uni-

forme para las personas a las que se concede protección internacional» (Parlamento Europeo, 2020).

El Tratado de Lisboa, con su firma en 2007 por los Estados miembros de la UE y su posterior entrada en vigor en el 2009, constituye la última gran reforma de los Tratados fundantes de la UE. El mismo supuso una innovación en el sentido que el asilo pasó de estar establecido por normas mínimas a la creación de un sistema común con un estatuto y procedimiento uniformes. Entre ello se destacó: un estatuto uniforme de asilo, asociación y cooperación con terceros países, procedimientos para otorgar y retirar el estatuto de protección subsidiaria y un sistema común de protección temporal (Going Martínez, 2017; Parlamento Europeo, 2020).

A su vez, dicho Tratado reafirma que las competencias en este ámbito serán compartidas entre la UE y sus miembros en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia. Dichas competencias están regidas bajo el principio de solidaridad y del reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados Miembros de acuerdo al art 80 del TFUE (Going Martínez, 2017; Parlamento Europeo, 2020).

2.3.3 Marco Nacional

Como se mencionó anteriormente, el desarrollo de una política común dentro del ámbito de la UE no supuso la declinación de competencias de los Estados Miembros, sino que éstos las ejercen legislando a nivel nacional bajo las directrices que establece la UE en su legislación. El desarrollo jurídico alemán en la materia puede asemejarse a la evolución normativa del bloque europeo para hacer frente a los grandes desplazamientos de refugiados y solicitantes de protección internacional. Estos flujos han influido en las progresivas modificaciones de la reglamentación alemana en cuanto a la entrada y salida de personas, la concesión de asilo y la protección internacional.

En 1949, durante una fase de migración masiva de refugiados hacia Alemania en la posguerra; el debate dentro del Parlamento Alemán se centró en la inclusión del derecho de asilo en la Constitución Federal, denominada **Grundgesetz (Ley Fundamental)**, para aquellas personas perseguidas políticamente en sus países de origen (Bosswick, 2000).

“Las personas perseguidas por motivos políticos gozan del derecho de asilo”. (Art. 16, párrafo I de la Ley Fundamental). Así, el derecho de asilo estaría garantizado consti-

tucionalmente como un derecho fundamental de la persona y la disposición de este artículo se enmarcó como un “gesto principalmente moral hacia las víctimas del nazismo” (Kurthen, 1995, pág. 924), hecho que marcaría la diferenciación con el régimen totalitario (Bosswick, 2000). Todos aquellos perseguidos políticamente por un Estado tenían el derecho de protección en Alemania amparándose en el mencionado artículo. Este artículo, según el Gobierno Federal, es una expresión de la voluntad de Alemania de cumplir su obligación histórica y humanitaria de aceptar refugiados. Esta ley contuvo los grandes flujos migratorios de personas que huían de la persecución soviética en países de Europa Central y Occidental hasta la década del '80.

Complementario de este artículo y el derecho de asilo, fue la Ley de Extranjería (AuslG) de 1965, que regulaba la entrada hacia Alemania y las condiciones de residencia. En su artículo 43 esta ley reconoce el derecho al asilo retomando los lineamientos de la Convención de Ginebra y el art 16 de la Ley Fundamental. De acuerdo al artículo, todo extranjero que se le concediera asilo tenía el derecho legal de residir en el país (AuslG, 1965).

En los '70, Alemania puso fin a su política migratoria de “trabajadores extranjeros invitados” para la restauración del orden económico de posguerra (Rietig y Müller, 2016). En materia de asilo, la legislación alemana aun iba solo dirigida hacia aquellas personas que fueran perseguidas políticamente, “no se permitían las cuotas de asilo ni otras políticas de selección colectiva” (Kurthen, 1995, pág. 925). Es decir, la política de asilo en dicho periodo “no reflejaba suficientemente las realidades de la posguerra de los movimientos de refugiados en todo el mundo, ni impidió los abusos” (Kurthen, 1995, pág. 925). Por lo que el reto del Estado alemán, a partir de dicha fecha, fue ampliar las concepciones que estaban reducidas solo a los refugiados políticos tradicionales hacia todos aquellos que provenían de países de origen en guerra civil u otro conflicto interno, y que, por el momento, quedaban por fuera de la ley alemana. Sin embargo, a pesar del gran aumento de solicitudes de asilo provenientes de países del Este, en 1978 entró en vigor una Ley para la aceleración de los procedimientos de asilo. Dicha ley dificultó las posibilidades de acceder al asilo, hecho que fue marcando una paulatina tendencia restrictiva hacia los refugiados y desplazados, que se vieron también reflejadas en las medidas administrativas y en los discursos políticos de los líderes (Bosswick, 2000).

La década del '80 estuvo caracterizada por la llegada de migrantes humanitarios de Yugoslavia, Rumania y Bulgaria, entre otros (Rietig y Müller, 2016). La concesión de asilo a estos peticionarios influyó de importante manera en el debate político de los gobernantes alemanes: “la oposición conservadora acusó a la coalición gobernante de socialdemócratas y liberales de haber descuidado el supuesto grave problema del abuso del derecho de asilo” (Bosswick, 2000, pág. 45). Las elecciones alemanas durante esta década se centraron en su mayor parte en la cuestión del asilo y la identidad nacional alemana “que se veía seriamente amenazada por la infiltración extranjera multicultural” (Bosswick, 2000, pág. 47).

Tras el cambio de gobierno a finales de 1980, hacia una coalición conservadora-liberal, el parlamento aprobó la Ley de Procedimiento de Asilo de 1982. Sus normas restringieron, por un lado, los recursos y los derechos para acceder al asilo, y, por otro lado, facilitaron las expulsiones de los solicitantes no deseados (Rietig y Müller, 2016). De esta forma, “tenía el objetivo de reducir el elevado número de solicitudes de asilo” (Bosswick, 2000, pág. 45).

Esta Ley de Asilo sustituyó las normas de procedimiento de la Ley de Extranjería de 1965 y la Ley de aceleración de la década del '70 (Bosswick, 2000).

En los '90, luego de la caída del Muro de Berlín y la unificación de los Estados alemanes, Alemania se colocaba como el principal destino de solicitantes de asilo y refugiados provenientes de Europa Oriental y de la guerra de la ex Yugoslavia. Internamente, el alto nivel de flujos al país desbordó las infraestructuras de acogida, así como también se registró un aumento de ataques xenófobos hacia los solicitantes, alcanzando su punto máximo en 1992 (Bosswick, 2000; Kurthen, 1995). Las cuestiones referentes al abuso del asilo y la violencia fueron expresadas con mayor presencia durante este periodo a través de grupos de derecha y partidos extremistas, como el Partido Republicano. Estos propugnaban una reducción del número de solicitantes de asilo con el motivo de “defender los intereses económicos, los derechos culturales, la soberanía nacional y la autodeterminación de la población nativa” (Kurthen, 1995, pág. 927). Ello fue generando una polarización dentro de la sociedad alemana que “cuestionaba la estabilidad de la cultura política de la República Federal” y de protestas nacionales que “amenazaban la imagen en el exterior” (Kurthen, 1995, pág. 927).

Frente a este contexto, la clase política alemana oscilaba entre aquellos que instaban a “mantener la garantía la garantía constitucional del derecho de asilo, y la política cada vez más restrictiva promovida por el gobierno de la CDU” (Bosswick, 2000, pág. 43). Finalmente, se sancionó la Ley de Procedimiento de Asilo o Compromiso de Asilo de 1992; entrando en vigor en 1993 y derogando la Ley de procedimiento de asilo de 1982.

Esta ley limitaba la definición de asilado en su redacción original estableciendo nuevos procedimientos y condiciones para su obtención. Para su implementación se promovió una restricción constitucional más profunda del derecho de asilo al modificar el art 16 de su Grundgesetz promovida por el Partido gobernante de la CDU (Bosswick, 2000). Y también al sancionar la “Ley para enmendar las disposiciones sobre el procedimiento de asilo, la ley de extranjeros y la ciudadanía” de 1993.

El carácter restrictivo de esta normativa hacia los refugiados y la exclusión del acceso al asilo se caracterizó por la introducción de la figura de un “tercer país seguro”. Según la ley, el organismo federal BAMF negaría el procedimiento de asilo en Alemania a cualquier persona que solicitara asilo proveniente de algún otro país de la UE o calificado como país seguro (aquellos que proporcionan protección internacional por ser signatarios de la Convención de Ginebra y donde las posibilidades de persecución estatal se consideran pequeñas). También se negarían las solicitudes de asilo a quienes representarían una amenaza al país receptor, pudiendo ser deportados hacia su país de origen (Bosswick, 2000). En 1993, Alemania continuó intensificando el carácter restrictivo al reformar la denominada Ley de Beneficios para Solicitantes de Asilo que limitaba las prestaciones y asistencia social a los refugiados (Bosswick, 2000).

Estas regulaciones con el objetivo de evitar el abuso de solicitudes redujeron notablemente su número, dificultando el acceso al asilo de manera legal (Bosswick, 2000; Rietig y Müller, 2016).

A fines de la década del ‘90’ y comienzo del año 2000, el partido gobernante de la CDU cedió el paso a una nueva coalición gobernante, conformada por el Partido Socialdemócrata (SDP) y el Partido de los Verdes, ambos grandes opositores a las reformas jurídicas y políticas restrictivas del asilo anteriormente desarrolladas (Bosswick, 2000). El Acuerdo de Coalición, en materia de asilo, entre varios puntos, se enfocaba en fortalecer la política europea común de asilo y la migración basada en la Convención de Gi-

nebra, un reparto de cargas y ampliar los motivos para la concesión de asilo (Bosswick, 2000). En este periodo también se “reflejó una creciente conciencia pública de la necesidad de revisar las nociones establecidas de identidad nacional y desafiar las narrativas nacionalistas” (Nordbruch, 2011, pág. 8).

A partir del 2000, fueron significativas las sucesivas reformas legales que revisaron y modificaron el sistema migratorio alemán para asemejarse esta vez en un país de inmigración e integración (Nordbruch, 2011; Rietig y Müller, 2016). Un primer paso para la progresiva liberalización fue la reforma en ese mismo año de la Ley de Ciudadanía que regula el régimen de nacionalidad alemana. Con los cambios establecidos en la normativa, Alemania renunció a su concepto de nacionalidad basado en el *ius sanguinis*, que otorga la ciudadanía basada en la paternidad, para incluir normas del *ius soli* otorgando la ciudadanía según el lugar de nacimiento (Rietig y Müller, 2016; Schmitt, 2001). Ello significó un paso histórico para el país en la medida que facilitó la obtención de la ciudadanía alemana a los refugiados e inmigrantes bajo ciertos requisitos (Rietig y Müller, 2016; Schmitt, 2001).

En concordancia con los avances de la UE en la materia, Alemania también proyectó este cambio de visión y de política a través de las sucesivas enmiendas que dieron lugar a un nuevo sistema legal migratorio. Este nuevo marco pretendía modificar la concepción restrictiva al asilo y la protección internacional que anteriormente se desarrolló, para poder incluir otras formas como: la protección subsidiaria de acuerdo a la directiva 2011/95 de la UE, para aquellos que la requieren, pero no califican como refugiados según la Convención de Ginebra.

La redefinición del marco jurídico alemán provocó una interpretación cada vez más generosa de la protección humanitaria en la legislación alemana (Rietig y Müller, 2016) y se consideró en general “como una ruptura significativa con las políticas anteriores en materia de inmigración” (Nordbruch, 2011, pág. 9).

En 2005, el Partido de la CDU/CSU fue elegido y conformó la “Gran Coalición” de Gobierno junto con el SPD, asumiendo Ángela Merkel como canciller del país. En este contexto, la entrada en vigor de la **Ley de Inmigración** ese mismo año (formalmente conocida como Ley para controlar y limitar la inmigración y regular la residencia e integración de ciudadanos de la Unión y extranjeros), marcó un hito importante ya que introdujo una reforma integral del sistema migratorio alemán. Esta Ley se colocó una de

las principales normativas dentro marco legal alemán actual que regula inmigración en su conjunto: la migración laboral, la integración y residencia de inmigrantes, y especialmente, el asilo/refugio para aquellos solicitan protección internacional. Con su reforma en 2007, traspuso a la legislación nacional las directivas de la UE en la materia (BAMF, 2013).

La Ley de Inmigración modificó varias regulaciones existentes (entre ellas, la **Ley de Asilo**, anteriormente conocida Ley de Procedimiento de Asilo, y sobre la que nos explayaremos párrafos más adelante, que regula los procedimientos de asilo para la admisión de los refugiados junto con otras formas de protección internacional) (BAMF, 2013). Además, creó La Ley de Residencia, que forma parte de la Ley de Inmigración, al entrar en vigor en 2005. Tuvo como objetivo homogeneizar los criterios dispersos en distintos documentos a fin de acoger a nacionales de terceros países. Para ello, la Ley establece la base jurídica para la entrada, la residencia y el empleo de los mismos (BAMF, 2013).

La **Ley de Asilo y la Ley de Residencia**, si bien han estado sujetas a diversas modificaciones a lo largo de los años, constituyen la base esencial y actual de la legislación alemana en materia de asilo e inmigración. Estas regulan aspectos en cuanto al procedimiento para la concesión o denegación del asilo, el otorgamiento de protección internacional en sus diversas formas, así como también, los requisitos para la residencia en el país. El sistema de asilo legislado en Alemania se encuentra en conformidad con los lineamientos internacionales establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 junto con las disposiciones regionales, derivadas del SECA y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. A continuación, se exponen con mayor detalle estas leyes:

Ley de Asilo (AsylG, 2015)

La Ley de Procedimientos de Asilo de 1992 pasó a denominarse Ley de Asilo en 2015, luego de sucesivas enmiendas a lo largo de los años que modificaron sus postulados y dieron nuevas versiones de la misma. Entre ellas, la reforma del 2007 y su entrada en vigor en 2008 (al modificar la Ley de Inmigración), incluyeron importantes disposiciones de las Directivas de Residencia y Asilo de la UE, e indujeron a Alemania a cam-

biar gradualmente las restricciones que se establecieron en 1992. Las Directivas de la UE que impulsaron la reforma de este Ley instaban a otorgar a otros solicitantes de protección internacional, los mismos derechos que aquellos a los cuales se les concedió el estatuto de refugiados en virtud de la Convención de Ginebra y también aquellos que se les concedió asilo en virtud de la Ley Fundamental (Rietig y Müller, 2016). Los requisitos legales europeos establecidos en la Directiva 2011/95/UE sobre requisitos, impulsaron que la Ley se adaptara a otros regímenes de protección internacional, como la subsidiaria, para aquellos que no califican como refugiados, pero no pueden ser devueltos debido a la amenaza de muerte o tortura en su país de origen (Rietig y Müller, 2016).

La Ley de Asilo, en su Sección 3, estipula que se considera la condición jurídica de refugiado reconocida de acuerdo a la Convención de Ginebra sobre Refugiados, y se amplió el concepto, al establecer que aquellas perseguidas por actores estatales y no estatales, por razones de género o agresiones físicas o mentales también gozará de este derecho.

Si la persona ha entrado de manera irregular al país receptor, proviene de un “tercer país seguro” u otro país es responsable de su admisión en conformidad con el Reglamento de Dublín, se puede denegar la entrada al territorio, declarando la solicitud de asilo inadmisibles (artículo 29 de AsylG) y pudiendo deportar la persona al Estado responsable de acuerdo con el artículo 34 inc. 1 de AsylG.

A su vez, dicha Ley regula el procedimiento de una solicitud de asilo, la cual según el apartado 1 del artículo 13, puede ser presentada en razón de obtener una de las cuatro formas de la protección internacional: el derecho de asilo (en caso de persecución política) protección de los refugiados (de acuerdo a la definición de la Convención de Ginebra y para aquellos casos de persecución por agentes no estatales), la protección subsidiaria (daños graves como la ejecución, tortura, amenaza grave e individual por causa de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto o conflicto armado interno) y la prohibición del retorno (una persona que busca protección no debe ser devuelta si existe un peligro sustancial para su vida y libertad en el país de origen).

En la siguiente tabla se presenta una versión resumida de las mencionadas formas de protección junto con sus respectivas normativas jurídicas:

Tabla 1. Formas de protección internacional reconocidas en el marco jurídico alemán

<i>DERECHO AL ASILO</i>	<i>PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS</i>	<i>PROTECCIÓN SUBSIDIARIA</i>	<i>PROTECCIÓN CONTRA LA DEPORTACIÓN</i>
<p>Protección por persecución política y la exposición a una grave violación de Derechos Humanos en el país de origen.</p> <p>Base jurídica: art 16 de la Ley Fundamental</p>	<p>Concedida por razones humanitarias a través de la concesión del Estatuto de refugiados.</p> <p>Base jurídica: la Convención de Ginebra y la Sección 3 de la Ley de Asilo</p>	<p>Otorgada frente a amenazas de sufrir daños graves en su país de origen, pero no califican como refugiados.</p> <p>Base jurídica: Sección 4 de la Ley de Asilo y la Directiva 2011/95/UE</p>	<p>Se establece el derecho de permanecer en el territorio y la prohibición de una deportación arbitraria.</p> <p>Base jurídica: Sección 60, párr. 5 y 7 de la Ley de Residencia</p>

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente.

La ley de Asilo establece, en su sección 5, que el organismo federal BAMF se encargará de gestionar el proceso de asilo y decidir sobre las solicitudes para su concreción, anulación o revocación. De acuerdo al apartado 2 del artículo 13, cada solicitud de asilo revisada por el BAMF, solicita automáticamente el reconocimiento de alguna de las cuatro formas de protección internacional (BAMF, 2019). El organismo federal también dirige los procedimientos para determinar la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo en base al Reglamento de Dublín. Los Estados Federales (Länder) por su parte tienen la responsabilidad de brindar alojamiento en los centros de acogida a los solicitantes, así como asistir en otros derechos humanitarios de acuerdo a la Ley de Beneficios para Solicitantes de Asilo.

Ley de Residencia (AufenthG, 2005)

El objetivo de esta Ley es regular lo que respecta a la entrada, la residencia y el empleo de nacionales de terceros países. Tanto aquellos que se les ha otorgado el “gran asilo” (en base al art 16 del Grundgesetz) como el “pequeño asilo” (en base a la Convención de Ginebra) se les otorga un permiso temporal para residir en el territorio alemán. Tras su reconocimiento del estatuto de refugiados, los beneficiarios de la protección por razones humanitarias reciben un permiso de residencia de 3 años para promover la integración de éstos en la comunidad, aquellos que reciban protección subsidiaria residirán durante un año (AufenthG, art, 25-26).

La ley también concede la protección de aquellos que han sido catalogados como refugiados o solicitantes de asilo, al establecer la prohibición de la deportación por motivos humanitarios: en la sección 60 párrafo 5, y de conformidad a la Convención de Ginebra: “los extranjeros no pueden ser deportados a un estado en el que su vida o su libertad a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o convicciones políticas...” (AufenthG, art 60 inc. 1).

El cumplimiento de esta Ley, según su art 1, permite “dar forma a la inmigración, teniendo en cuenta la capacidad de aceptación e integración y los intereses económicos y laborales de la República Federal de Alemania” y busca “cumplir con las obligaciones humanitarias de Alemania” (AufenthG, art, 1).

3. MARCO METODOLÓGICO

En la presente tesis se abordó la variable identidad nacional y las dimensiones identificadas fueron la autopercepción y la dimensión normativa de la identidad. También se abordó la variable política exterior; sus respectivas dimensiones fueron en primer lugar, los intereses, objetivos y estrategias. En segundo lugar, el estilo diplomático de la PE.

Los indicadores que se utilizaron para abordar dichas dimensiones fueron: menciones acerca de los valores como la solidaridad, la responsabilidad, la dignidad, la libertad, el humanitarismo, la moral, el rol de liderazgo de Alemania, en los discursos y declaraciones públicas de la Canciller Alemana. Cantidad de leyes o normativa sancionada en materia migratoria por el gobierno alemán. Decisiones políticas por parte de la Canciller. Negociaciones y firma de acuerdos y/o tratados. Involucramiento/convocación de actividades diplomáticas (participación de reuniones, cumbres, encuentros bilaterales y multilaterales).

3.1 Tipo de investigación

Según el tipo de diseño, el presente trabajo respondió a una investigación de tipo descriptiva ya que tuvo la finalidad de caracterizar el fenómeno abordado analizando sus propiedades (Hernández Sampieri, 2010). Se refirió a una investigación no experimental, ya que pretende describir el objeto en su forma natural.

También respondió a una investigación transversal, ya que abordó el periodo 2015-2018, en razón de “analizar la interrelación de las variables en un momento dado” (Hernández Sampieri, 2010, pág. 151).

A su vez, se realizó a partir del análisis de contenido. Para ello se recurrió a fuentes documentales tales como declaraciones y discursos de la Canciller alemana recogidos en el Portal del Gobierno Federal (Bundesregierung), la Cancillería Federal alemana (Bundeskanzlerin), documentos emitidos por la Agencia Federal de Migración y Refugiados y por organismos de la UE. También se analizaron fuentes secundarias como estadísticas de organismos específicos en la materia, datos recogidos por otros investigadores, notas de prensa y registros periodísticos alemanes e internacionales.

3.2 Unidad de análisis

La presente investigación tuvo como unidad de análisis la identidad nacional y la política exterior de Alemania respecto a los flujos de refugiados. En este sentido se analizó al Estado alemán y su Canciller.

3.3 Recolección y análisis de datos

El presente trabajo recopiló datos a partir de la información derivada del análisis de contenido documental de aquellas fuentes que fueron seleccionadas y analizadas específicamente con el propósito del trabajo. Con el fin de contar con información suficiente para responder a los interrogantes planteados, dicha investigación partió de la delimitación de objetivos específicos y de la explicación acerca de las variables a estudiar derivada de la teoría escogida y el análisis del estado del arte.

El análisis de los datos recolectados se realizó en función de la categorización preliminar de las variables a partir de los objetivos específicos. Como se menciona más arriba, se procedió al análisis de contenido de las fuentes documentales:

- Discursos y declaraciones relevantes en la temática por parte de la canciller en el ámbito nacional, regional e internacional.
- Legislaciones que abarcaron aquellas leyes y decretos nacionales emitidos por el Estado alemán en el periodo de estudio que se vincularon con la temática del trabajo. Fueron recogidas a través del sitio oficial del Gobierno Federal, la Cancillería, e instituciones alemanas vinculadas como el BMI y BAMF. Se complementó con datos aportados por otros investigadores. También se tuvo en cuenta documentos oficiales, Convenios y Tratados en el marco de la UE de los cuales Alemania ratificó. Los mismos fueron obtenidos en los sitios oficiales de la institución.
- Notas periodísticas/documentos: se analizó información digital de importantes portales informativos alemanes como Deutsche Welle e internacionales como BBC, Agencia EFE. Se analizaron documentos emitidos por impor-

tantes organizaciones como ACNUR, EUROSTAT y sitios oficiales del Gobierno Federal.

Tabla 2. Esquema operacional respecto al objetivo N.º 1

OBJETIVO N.º 1		
“DESCRIBIR LA AUTOPERCEPCIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL ALEMANA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA EXTERIOR”		
Análisis documental	Principales discursos y declaraciones públicas de la canciller Ángela Merkel	Menciones acerca de la solidaridad, la responsabilidad, la dignidad, la libertad, el humanitarismo, el interés, la moral y el rol de liderazgo de Alemania

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de lograr la descripción del primer objetivo específico, se abordó la dimensión “autopercepción”. Las fuentes utilizadas para proceder con el análisis documental fueron los principales discursos y las declaraciones públicas más relevantes de la Canciller Ángela Merkel en conferencias de prensa nacionales y comunicaciones de gobierno en el marco de encuentros diplomáticos con sus socios europeos, así como también, en el marco de la UE y N.U. Estos fueron seleccionados y traducidos minuciosamente para el propósito de este trabajo.

Los discursos fueron obtenidos a través del Portal del Gobierno Federal y la Cancillería Federal alemana y complementados con artículos de medios de comunicación. Sus indicadores se centraron en las menciones acerca de la solidaridad, la responsabilidad, la dignidad, la libertad, el humanitarismo, el interés, la moral y el rol de liderazgo de Alemania que permitieron denotar y perfilar la autopercepción alemana.

Tabla 3. Esquema operacional respecto al objetivo N.º 2

OBJETIVO N.º 2 “CARACTERIZAR LA DIMENSIÓN NORMATIVA DE LA IDENTIDAD NACIONAL”		
Análisis documental	<p>Ley de Aceleración de Procedimientos de Asilo (2015).</p> <p>Ley de introducción de Procedimientos de Asilo Acelerados (2016).</p> <p>Ley de Integración (2016)</p> <p>Ley de reagrupación familiar de las personas con derecho a protección subsidiaria (2018)</p> <p>Plan Maestro de Migración (2018)</p> <p>Ley de modificación de la Tercera Ley de Asilo (2018)</p>	Número y contenido de leyes sancionadas dentro del periodo de estudio.

Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de obtener la descripción propuesta en el segundo objetivo específico, se abordó la dimensión “normativa” de la identidad, para lo cual se utilizó como fuente la legislación alemana en la materia expuesta anteriormente, aludiendo a la creación o modificación del marco legal a fin de indagar su relación con la identidad alemana.

La normativa, consistente en leyes y decretos, fue obtenida a través de las instituciones alemanas como el Portal del Gobierno Federal, el Ministerio Federal del interior, el organismo federal BAMF e importantes portales informativos alemanes como Deutsche Welle y Pro Asyl.

Sus indicadores consistieron en analizar el número y el contenido de leyes sancionadas dentro del periodo de estudio.

Tabla 4. Esquema operacional respecto al objetivo N°3

OBJETIVO N.º 3 “IDENTIFICAR LOS INTERESES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALEMANIA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DE REFUGIADOS”		
Análisis documental	<p>Anuncios y declaraciones de la Canciller.</p> <p>Documentos Oficiales y estadísticas de organismos específicos</p> <p>Trabajos previos relacionados.</p> <p>Datos aportados por la prensa</p>	<p>Decisiones políticas de la canciller.</p> <p>Menciones al “interés alemán”.</p> <p>Negociaciones y/o firma de Acuerdos.</p> <p>Involucramiento en actividades diplomáticas (participación y/o convocación del Estado alemán de reuniones/encuentros/cumbres bilaterales y multilaterales).</p>

Fuente: elaboración propia.

Respecto al tercer objetivo específico, para abordar la PE alemana, se partió de las dimensiones de objetivos, intereses y estrategias. Los instrumentos más adecuados para abordar las mismas fueron: anuncios de la canciller, documentos oficiales y estadísticas del organismo federal BAMF, ACNUR, EASO y EUROSTAT, del Gobierno y Cancillería Federal, trabajos previos relacionados y datos informados por la prensa y medios de comunicación. Los indicadores que permitieron recolectar los datos se basaron en decisiones políticas de la canciller, menciones al “interés alemán”, negociaciones y/o firma de Acuerdos e involucramiento en actividades diplomáticas (participación y/o convocación del Estado alemán de reuniones/encuentros/cumbres bilaterales y multilaterales). Los datos obtenidos fueron analizados a fin de comprender que propósitos estableció el Gobierno alemán a corto plazo (objetivos), a largo plazo (intereses) y las herramientas que utilizó para su concreción (estrategias).

Tabla 5. Esquema operacional respecto al objetivo N.º 4

OBJETIVO N.º 4 “PERFILAR EL ESTILO DIPLOMÁTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR LLEVADA A CABO POR ÁNGELA MERKEL”		
Análisis documental	Trabajos previos relacionados Datos elaborados por otros investigadores Declaraciones de la Canciller	Historia de vida de la canciller. Su trayectoria política. Aquellas decisiones más relevantes que pudieron denotar su forma de ejecutar la PE

Fuente: Elaboración propia

Para lograr abordar el último objetivo específico, se partió de la dimensión “estilo diplomático” de la PE. Para ello se utilizaron instrumentos como trabajos previos relacionados, datos elaborados por otros investigadores y declaraciones de la canciller. Sus indicadores abarcaron la historia de vida de la canciller, su trayectoria política, y aquellas decisiones más relevantes que pudieron denotar su forma particular de ejecutar la PE.

4. RESULTADOS

4.1 Desencadenamiento de la crisis de refugiados: las rutas del Mediterráneo

El año 2015 marcó un punto de inflexión en Europa debido a los crecientes números de refugiados y solicitantes de asilo (Comisión Europea, 2015), en su mayoría procedentes de los países con conflicto internos tales como Siria, Afganistán e Irak (ACNUR, 2015, pág. 32; BAMF, 2016; EUROSTAT, 2016, pág. 1). Estos flujos llegaron a las fronteras de la UE por vía marítima a través del Mediterráneo Central - desde Libia hasta Italia-, el Mediterráneo Oriental con principal llegada a Turquía y Grecia, expandiéndose hacia el oeste y norte del continente, y la vía del Mediterráneo Occidental con su principal acceso a través de las costas españolas (ACNUR, 2015; Comisión Europea, 2015; Iglesias, Fanjul Suárez y Manzanedo Negueruela, 2016).

En el mismo año, los Estados miembros de la UE recibieron más de 1 millón solicitudes de asilo de personas en situaciones vulnerables y por tanto que requerían protección internacional, duplicando las 562.680 solicitudes registradas el año anterior (EUROSTAT, 2016, pág. 1). Entre ellos, más de un tercio de refugiados solicitó asilo en Alemania, colocándose como el principal país de acogida con 441.800 solicitudes, seguido de Hungría con 174.400, Suecia 156.100, Austria 85.500 e Italia con 83.200 (EUROSTAT, 2016, pág. 1; EASO 2015 pág. 11; BAMF, 2016; ACNUR, 2015, pág. 38).

En los primeros meses de la crisis, los costos humanitarios se manifestaron en la tragedia de abril donde una embarcación procedente de Libia, con destino a Europa, volcó en aguas del Mar Mediterráneo, a unos 180 kilómetros al sur de la isla italiana de Lampedusa. Se estima que más de 800 refugiados provenientes de África del Norte y Medio Oriente murieron en el incidente (ACNUR, 2015). Ante tal hecho, la canciller alemana expresó: *“Haremos todo lo posible para evitar que más víctimas mueran de la manera más dolorosa en el Mediterráneo”* y *“trabajaremos intensamente para superar las causas de la huida”* *“lo más importante es prevenir más víctimas en el Mediterráneo. Eso no es compatible con nuestros valores”* (Bundesregierung, 2015a. Traducción propia).

El aumento constante de flujos, junto con las situaciones humanitarias críticas que se expresaron en la tragedia del Mediterráneo, llevó a que el gobierno alemán participara de una reunión multilateral junto con los jefes de Estados y de Gobierno europeos en la Cumbre especial del Consejo Europeo en Bruselas el 23 de abril de 2015 en el marco de la Política de Inmigración y Asilo de la UE (Bundesregierung, 2015b). En dicha reunión, la responsabilidad ante los refugiados se incorporó con mayor presencia en la agenda de los Estados miembros del bloque, y se discutieron medidas de emergencia por parte de éstos y las instituciones de la UE para mejorar la situación. Respecto a ello, Merkel sostuvo que el tema central estuvo centrado en salvar vidas humanas y que los líderes de la UE debían hacer lo posible para que Europa respondiera de manera unitaria frente a ello (EFE, 2015a). En síntesis, se trató, según la canciller, de *“un debate sobre la cuestión de la solidaridad y la responsabilidad, la responsabilidad de la Unión Europea, sobre todo, por la vida de nuestros valores”* (Bundesregierung, 2015b. Traducción propia).

La posición del Estado alemán durante los primeros meses de la crisis puede verse reflejada en las declaraciones de la mandataria en el marco de un encuentro bilateral con la primera ministra danesa en Copenhague. Allí la canciller, resaltó el deber alemán de ayudar a los refugiados, pero también instó a ser consecuente con aquellas personas que no estaban en condiciones legales para obtener el asilo en Europa (Deutsche Welle, 2015).

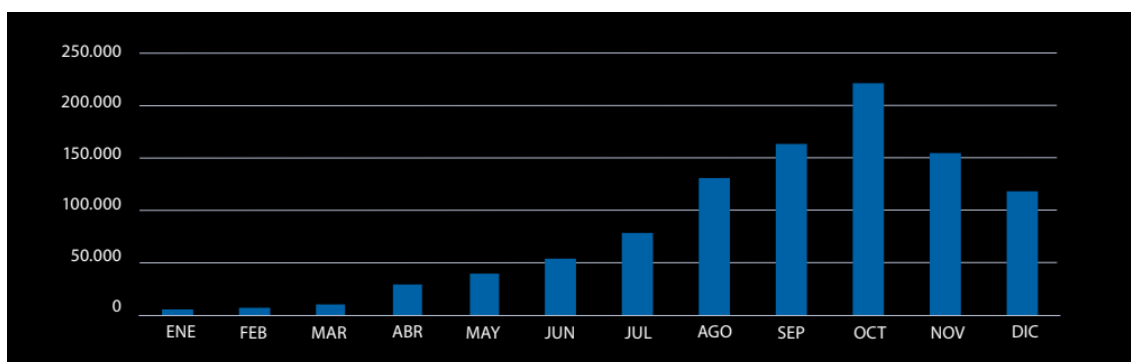
Entre abril y junio de 2015, 213.200 personas solicitaron asilo en la UE; los mayores números de solicitudes fueron registradas en Alemania (80.900) y Hungría (32.700) (Boza Martínez, Bruquetas Callejo, Claro Quintáns, 2016, pág. 84). Ante las cargas provenientes de los crecientes pedidos de asilo, la canciller en un encuentro en el Parlamento alemán (Bundestag) el 18 de junio, resaltó nuevamente la necesidad de un reparto equitativo del número de refugiados entre los miembros de la UE para afrontar la crisis en los meses siguientes: *“La solidaridad entre los Estados miembros también debería ser una cuestión de rutina a la hora de aceptar refugiados...”*, *“...La solidaridad y la responsabilidad deben ir de la mano”* (Bundesregierung, 2015c). Seguidamente, la canciller declaró: *“Hemos acordado una propuesta de resolución basada en el principio de que nos veamos como una comunidad de responsabilidad”* (Bundesregierung, 2015d. Traducción propia). Ello dio paso a un “plan de acción” para agilizar los procedimientos

de asilo y la integración de los solicitantes. En el ámbito europeo, días posteriores Alemania participó de un acuerdo entre los miembros del bloque para brindar asistencia y reubicar a 60.000 refugiados que llegaron a la UE (Bundesregierung, 2015e).

4.2 “Wir schaffen das: Podemos hacerlo” y “la Cultura de Bienvenida”

La llegada de refugiados y solicitantes de asilo al continente europeo a través del Mediterráneo, aumentó considerablemente a partir de agosto de 2015, llegando a las 148.880 solicitudes registradas durante ese mes (EASO, 2015b, pág. 1).

Ilustración 1. Llegadas mensuales en el Mediterráneo 2015 (Fuente: ACNUR, 2015)



En este contexto, el 25 de agosto el Gobierno alemán procedió unilateralmente con la suspensión temporal del Reglamento de Dublín para los ciudadanos sirios que huyen de su guerra civil. Dicho acuerdo insta a la responsabilidad de los Estados miembros de la UE considerados como “país de entrada”, a examinar cualquier solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país. Esta decisión implicó que el Estado alemán se encargaría no sólo de gestionar los procedimientos de asilo y proporcionar las condiciones de acogida, sino también, que el organismo federal BAMF dejaría sin efecto los procedimientos de expulsión y de devolución de los refugiados hacia al primer país de la UE por el cual ingresaron.

Al respecto, en una visita de la canciller a un centro de acogida de refugiados en Heneidau, expresó que haría todo lo posible para dejar en claro que Alemania ayudaría donde se necesite ayuda humanitaria y que: “*Toda persona que sea víctima de persecu-*

ción política o que esté huyendo de la guerra civil tiene derecho a solicitar asilo en Alemania o ser reconocida como refugiada de la guerra civil” (Bundesregierung, 2015f. Traducción propia).

A partir de este periodo, se hizo más notable que los discursos y anuncios públicos de la canciller se centraron principalmente en la identidad del país y las creencias alemanas: *“Parte de la forma en que nos vemos en Alemania es que todas las personas que vienen a nuestro país deben ser tratadas con dignidad y humanidad” // “Esa es una de las cosas que distingue a Alemania de otros países”* (Bundesregierung, 2015f. Traducción propia).

Posteriormente, para gestionar la crisis humanitaria, Ángela Merkel convocó la Cumbre de los Balcanes en Viena que tenía como objetivo fomentar la cooperación regional en la materia (Agencia EFE, 2015b). En la espera de unas 800,000 solicitudes de asilo para el resto del año, la canciller declaró que Europa enfrentaba flujos de refugiados muchos mayores que en la Segunda Guerra Mundial, y resaltó que Alemania tenía el “deber” de ayudar y brindar protección a esas personas amenazadas en su país de origen (Euronews, 2015).

El compromiso del Estado alemán de llevar a cabo una política de asilo más comprensiva hacia los refugiados durante este periodo, fue la base de una de las declaraciones de mayor trascendencia de Ángela Merkel durante la crisis, realizada el 31 de agosto en la Conferencia de Prensa Federal⁴. En este marco, la canciller volvió a mencionar a Alemania como un *“país de inmigración”*. A su vez, se refirió al papel de Alemania en la gestión de la crisis: *“Debemos asegurarnos de que ahora, en primer lugar, cumplamos con nuestra responsabilidad humanitaria y otorguemos este derecho a quienes tienen derecho a la protección humanitaria”* (Bundesregierung, 2015g). Recalcó: *“Alemania es un país fuerte. El motivo con el que nos acercamos a estas cosas debe ser: ¡Hemos logrado tanto, podemos hacerlo!” “Nuestra libertad, nuestro estado de derecho, nuestra fuerza económica, el orden en que vivimos juntos: esto es lo que sue-*

⁴ Es una Rueda de Prensa local a la que acuden tradicionalmente representantes del Gobierno alemán, de la Cancillería Federal y otras instituciones del país para discutir temas de interés público.

ñan las personas que han llegado a conocer la persecución, la guerra y la arbitrariedad en sus vidas. El mundo ve a Alemania como una tierra de esperanza y oportunidades..." (Bundesregierung, 2015g).

Resaltó que los principios humanitarios del pueblo alemán se encuentran en la Ley Fundamental y que éstos deben cumplirse para hacer frente a la afluencia masiva de refugiados: *"Se aplica el derecho básico al asilo de las personas perseguidas políticamente. Podemos estar orgullosos de la humanidad de nuestra Ley Fundamental" // "También otorgamos protección a todos aquellos que huyen a nosotros de las guerras. Ellos también tienen derecho a esta protección"* (Bundesregierung, 2015g).

También resaltó el valor de la dignidad humana consagrado en la ley: *"no importa dónde y por qué acude a nosotros y con qué perspectiva de ser reconocido como solicitante de asilo al final de un procedimiento, respetamos la dignidad humana de cada individuo..."* (Bundesregierung, 2015g).

La asistencia y acogida de solicitantes de protección internacional se presentó por Merkel, por un lado, como un deber nacional al afirmar que era una tarea de la nación alemana en su conjunto y que para enfrentar este desafío fue necesario el "*rigor alemán*" y la "*flexibilidad alemana*" (Bundesregierung, 2015h. Traducción propia). Por otro lado, subrayó que la tarea de brindar asistencia a los refugiados corresponde también a Europa en su conjunto, y por ello instó a elaborar un sistema de cuotas a fin de repartir las cargas del número de refugiados entre los Estados miembros según la población y las capacidades económicas de los mismos: *"Europa en su conjunto debe moverse. Los Estados deben compartir la responsabilidad de los refugiados que buscan asilo"* y acotó que, si Europa fracasaba en la cuestión de los refugiados, el vínculo con los derechos civiles universales se rompería (Bundesregierung, 2015g).

Dicho discurso y las condiciones humanitarias de estos flujos que se dirigían hacia el norte de Europa dio paso, días posteriores, a la decisión de Merkel de establecer un Acuerdo Bilateral con el Gobierno austriaco para acoger los refugiados que se encontraban retenidos en la fronteras austro-húngara (Grote, 2018). A partir de allí se produjo un nuevo aumento: 163.772 refugiados cruzaron la frontera alemana en septiembre. Este número aumentó hasta 181.116 en octubre y hasta 206.101 en noviembre (Abmeier & Göbel, 2016, pág. 7).

Ilustración 2. Llegada de refugiados hacia Alemania (Fuente: BBC, 2015)

Migrant route to Germany



Ante los hechos de agosto de 2015 y el denominado “milagro de septiembre de 2015” en que Alemania recibió refugiados varados en Hungría, se instaló con mayor fuerza el término “Cultura de bienvenida” o “Cultura de acogida” (Willkommenskultur) dentro del discurso público de actores políticos, sociales y mediáticos. Los orígenes de esta expresión cuentan con larga data, pero desarrolló mayor presencia con la Cancillería de Ángela Merkel (Trauner & Turton, 2017). Desde 2005, tras la entrada en vigor de la Ley de Inmigración, el gobierno alemán ha intentado “mejorar la percepción de la inmigración” (Trauner & Turton, 2017, pág. 33). A partir de allí, el término fue utilizado por la elite política para enfatizar que la migración a gran escala era una necesidad más que un fenómeno temporal, y también, fue utilizado para “mejorar la aceptación de la sociedad alemana a ser un país de inmigración” (Trauner & Turton, 2017, pág. 35). Su reiterado uso se incorporó gradualmente dentro de los discursos oficiales, entre ellos, el de la Oficina Federal de Migración y Refugiados alemana, la cual definió esta expresión como: “dar la bienvenida a los nuevos inmigrantes y aceptarlos en la sociedad en base a unas condiciones marco atractivas. La cultura de bienvenida está dirigida a todos los nuevos inmigrantes legales” (Trauner & Turton, 2017, pág. 36).

Con la crisis de refugiados, la “cultura de bienvenida” se manifestó como una actitud positiva hacia una mayor apertura y aceptación de la diversidad. En relación a ello, los medios de comunicación y la literatura académica comenzaron a remarcar la política

de Ángela Merkel y su declaración "Wir schaffen das: Podemos hacerlo" como punto de referencia de la "cultura de bienvenida", puesto que el gobierno alemán estaba dispuesto a tomar la iniciativa de acoger a los refugiados (Trauner & Turton, 2017). Paralelamente, en esta fase de la crisis, el concepto de cultura de la bienvenida también se convirtió en "un concepto popular utilizado por actores de la sociedad civil y los medios de comunicación" (Trauner & Turton, 2017, pág. 36). Ello dio forma a numerosas y masivas iniciativas de la sociedad desarrolladas en el país como el movimiento "Refugees Welcome". Estos grupos reflejaron la voluntad de la población y de las organizaciones no gubernamentales no solo de apoyar y acoger los refugiados, sino también de apoyar la política favorable de Merkel hacia aquellos, por razones humanitarias o económicas (Abmeier & Göbel, 2016; Trauner & Turton, 2017).

En contraste, las numerosas llegadas de refugiados revelaron la emergencia de un descontento y rechazo hacia los refugiados e inmigrantes. Ello fue canalizado por un sector de la sociedad alemana como el movimiento nacionalista Pegida (Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente) y por fuerzas políticas de extrema derecha, como el partido "Alternativa para Alemania" (AfD), partidario de un enfoque nacional-conservador (Arango, 2016; Deuschle Koller, 2020; Rietig & Müller, 2016; Trauner & Turton, 2017; Woertz, 2015). Estos movimientos reflejaban una mirada crítica y hostil sobre la migración y la llegada de refugiados, que, según esta postura, desafiaban la capacidad de acogida del sistema nacional de asilo (Trauner & Turton, 2017). En este contexto, los actores que se oponen a la migración han utilizado el término cultura de bienvenida de manera crítica, "para denunciar el campo pro-refugiados y para impulsar políticas restrictivas" (Trauner & Turton, 2017, pág. 39).

En razón de ello, se registraron numerosos ataques y delitos xenófobos, contra los refugiados, sus refugios y organizaciones de apoyo (EMN/BAMF, 2018; Rietig & Müller, 2016; Woertz, 2015).

En un encuentro bilateral con la presidenta suiza Simonetta Sommaruga en Berna a principios de septiembre de 2015, la mandataria alemana recalcó que, al recibir a los refugiados varados en Hungría, "*Alemania está haciendo lo que se le exige moral y legalmente. Nada más, nada menos*", y que, "*es importante actuar con precisión, corrección y solidaridad*" (Bundesregierung, 2015i. Traducción propia).

En su intervención ante el Parlamento alemán días posteriores, la canciller instó a que el pueblo alemán aprendiera de su experiencia histórica de la década de 1960 en relación con la llegada de inmigrantes, cuando miles de los llamados trabajadores invitados -"Gastarbeiter" en alemán- acudieron en masa a Alemania para hacer frente a la demanda laboral del país. Ante la campaña antinmigrantes promovidas por ciertos grupos de la sociedad, Merkel pidió luchar contra cualquier muestra xenófoba y aseveró que la integración de los refugiados se presentaba como un desafío central. También señaló que la "*fu*erza" y el "*po*der" del Estado alemán, junto con una cooperación con sus socios europeos, eran una herramienta clave para afrontar la crisis. Si bien la canciller apuntó a la concreción de acuerdos vinculantes para la distribución de los refugiados entre los miembros, resaltó cómo Alemania debería posicionar su papel dentro del manejo de la crisis: "*si mostramos coraje y lideramos el camino, es más probable que se adopte un enfoque europeo común*" (Goebel, 2015. Traducción propia).

Durante estos meses, la mandataria afirmó abiertamente que Alemania no establecería ninguna restricción ni límite en el número de refugiados que recibiría el país y que el derecho de asilo para aquellas personas perseguidas políticamente no conocía un límite superior y que por tanto ello también se aplicaba para los refugiados que llegaban a Alemania (Bundesregierung, 2015j). Respaldándose en la ley alemana resaltó que Alemania brindaría protección allí donde hubiera motivo para considerar el asilo: "*debemos recordar nuestros valores básicos, guiarnos por el artículo 1 de nuestra Ley Fundamental: La dignidad humana es inviolable*" (Bundesregierung, 2015j).

Ante la presión sobre las capacidades del sistema de asilo alemán para dar respuestas a los numerosos grupos de refugiados, el Ministerio Federal del Interior (Departamento ministerial del Gobierno Federal alemán) resaltó la necesidad de llevar a cabo un procedimiento ordenado en las zonas limítrofes (Grote, 2018). Para ello, Alemania procedió con el restablecimiento temporal de los controles fronterizos centrándose en la frontera con Austria el 13 de septiembre, que luego fue seguido por Austria, Eslovaquia y República Checa (Grote, 2018). Esta decisión por parte del Estado alemán instó, en consecuencia, a la suspensión temporal de los acuerdos Schengen limitando la libre circulación de personas en el territorio comunitario de la UE. Sin embargo, el Gobierno Federal y diversos portavoces oficiales alemanes recalcaron que, a pesar de dicha medida, Alemania continuaba cumpliendo con sus obligaciones humanitarias y legales deri-

vadas de la Ley alemana y los acuerdos europeos, como el Reglamento de Dublín del cual Alemania forma parte.

Además, la canciller reflejó el posicionamiento del Estado alemán dentro de la gestión de la crisis en su importante discurso frente al Parlamento Europeo en octubre de 2015, Ángela Merkel: *“Abogo por la adopción de un nuevo enfoque basado en la equidad y la solidaridad en el reparto de las cargas”* (párr. 22) (Bundesregierung, 2015k. Traducción propia); (Ver en Anexo).

En tal discurso, se dirigió a los Estados miembros del bloque, recordó los valores y principios fundantes de la UE, y recalcó que los valores deben guiar tanto la política alemana como la de los miembros durante la crisis: *“debemos guiarnos por los valores que hemos consagrado en los tratados europeos: dignidad humana, estado de derecho, tolerancia, respeto por las minorías y solidaridad.”* (párr. 24). // *“También tenemos el deber de tratar con respeto a las personas que acuden a nosotros necesitadas, de verlas como seres humanos... Por eso es tan importante respetar las normas humanitarias mínimas...”* (párr. 23) (Bundesregierung, 2015k. Traducción propia).

Resaltó que la gestión de la crisis no se resolvería de manera aislada porque si no estaría ***“abandonando nuestros valores y por lo tanto perdiendo nuestra identidad. Si olvidamos eso, nos traicionamos a nosotros mismos, es así de simple. Pero si lo recordamos, lograremos pasar esta prueba histórica y, además, saldremos más fuertes de esta crisis de lo que entramos. Entonces lograremos defender de manera persuasiva nuestros valores e intereses también a nivel mundial”*** (párr. 25) (Bundesregierung, 2015k. Traducción propia).

La canciller recalcó, en un importante discurso de Año Nuevo en diciembre de 2015, que la tarea de abordar la afluencia de refugiados y de integrarlos dentro de la sociedad alemana representa *“una oportunidad del mañana”* y para ello requiere de *“nuestra solidaridad”* e instó a que Alemania no debe volver a cometer los errores del pasado: *“Nuestros valores, nuestras tradiciones, nuestro sentido de la justicia, nuestro idioma, nuestras leyes, nuestras reglas”,* dice, se aplican *“a todos los que deseen vivir aquí.”* (Gräbler, 2015. Traducción propia).

El descontento hacia la integración de los refugiados dirigida por una minoría dentro de la sociedad alemana, entre ellos los movimientos y grupos de extrema derecha, se visibilizó con mayor contundencia a finales de diciembre de 2015. Allí se produjeron

múltiples ataques de acoso sexual, asaltos y robos catalogados por la policía como “ataques masivos y organizados” por un grupo de solicitantes de asilo. Estos ocurrieron principalmente en la ciudad de Colonia, pero también se registraron en otras ciudades alemanas como Hamburgo, Stuttgart y Düsseldorf (BBC, 2016; Rietig & Müller, 2016). En relación con lo anterior, la canciller recalcó que es importante que Alemania no se dejara dividir, ni en generaciones ni entre los ciudadanos alemanes y aquellos refugiados que vinieron recientemente. Y exclamó: “*Los alemanes deben ser seguros y libres, considerados y cosmopolitas*” (Gräbler, 2015. Traducción propia).

En febrero y marzo de 2016, los pasos fronterizos de la ruta de los Balcanes fueron cerrados sucesivamente por los Estados vecinos (EMN/ BAMF, 2017 pág. 20). La canciller declaró que Alemania no establecería un límite al número de refugiados y reiteró la importancia de una solución europea frente al cierre unilateral, y que dicha respuesta en conjunto redundaba en interés del país (Bundesregierung, 2016b).

También se refirió a la comunidad alemana en la tarea de ayudar e integrar a los refugiados en el país: “*Estamos hablando de Alemania, y estamos hablando de Europa. Es nuestra reputación la que está en juego*” (Bundesregierung, 2016b. Traducción propia). Acotó que la gestión de la crisis representaba, para Alemania, una fase de vital importancia para su historia y su imagen en el mundo (Bundesregierung, 2016b).

Ese mismo año, se produjo un aumento de atentados islamistas perpetrados por solicitantes de asilo. El primero de ellos se produjo en Würzburg (18/7/2016), el ataque con motivación islamista en el que 5 personas resultaron heridas. Luego el atentado en Ansbach (24/7/2016) donde resultaron heridas 15 personas y en Berlín (19/12/2016) (Grote, 2018, pág. 36). En este último, el atacante condujo un camión contra la multitud, matando a 12 víctimas e hiriendo a otras 48 (EMN/BAMF, 2017, pág. 21; EMN/BAMF, 2018; Grote, 2018).

La canciller se pronunció respecto a ello y recalcó la respuesta alemana en otra de sus declaraciones que se consideraron importantes en materia migratoria, el discurso de Año Nuevo en diciembre del 2016. Allí, se refirió a su convencimiento sobre la “*fortaleza*” de su país y de la sociedad alemana: hizo mención al deber de Alemania de ayudar a los que realmente necesitaban protección internacional, a encontrar su lugar en el país y a integrarlos en la sociedad era lo correcto. Y que “*todo ello se refleja en nuestra de-*

mocracia, en nuestro gobierno basado en el Estado de Derecho y en nuestros valores” (párr. 9). *“Somos libres, compasivos y abiertos”* (párr. 7).

También resaltó que la *“cohesión”*, la *“apertura”*, la *“democracia”* del país y una *“economía fuerte”* estaban al servicio de los recién llegados y que por ello confiaba en el papel que Alemania podía desarrollar (párr. 24).

En su discurso, la canciller también hizo una importante mención del papel de Alemania dentro de la gestión europea de la crisis: *“Los alemanes nunca debemos dejarnos llevar por la creencia de que un esfuerzo nacional en solitario podría traernos un futuro feliz”* (párr. 16). // *“Cuando Europa se enfrenta a un reto en su conjunto... como en la protección de nuestras fronteras exteriores o en lo que respecta a la migración debe encontrar una respuesta en conjunto, por muy laboriosa y dura que sea. Y nosotros, los alemanes, tenemos todo el interés en desempeñar un papel de liderazgo en este sentido”* (párr. 17) (Bundesregierung, 2016a. Traducción propia).

Durante el 2018, la cifra de solicitudes de asilo en Alemania descendió un 16% con un total de 185.853 solicitudes de asilo respecto a las 222.683 registradas en 2017. Las principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en 2018 fueron de Turquía, Siria, Irak, Irán, Nigeria, Afganistán, Eritrea y Somalia (EMN/BAMF, 2019, pág. 39).

A nivel nacional, la política alemana en el ámbito de migración, asilo e integración se caracterizó por los debates nacionales en cuanto a la formación de un Gobierno de *“Coalición”* que reunió el conservadurismo democristiano (CDU) de la mandataria, el partido Unión Socialcristiana de Baviera (CSU) y los socialdemócratas de centro-izquierda (SPD). Ángela Merkel se colocó como líder de dicho Gobierno al ser reelegida como canciller de Alemania en marzo de 2018 (EMN/BAMF, 2019).

Esta coalición de gobierno que compartió la canciller concretó un Acuerdo de Coalición, que en materia migratoria y asilo buscó cumplir con las obligaciones humanitarias y legales basadas en un compromiso, con el derecho fundamental de asilo alemán, la Convención de Ginebra sobre los Refugiados y el derecho europeo en la materia. Pero a su vez, se sostuvo que era necesario el control de los flujos migratorios en vista de facilitar la integración de los refugiados, crear instalaciones de recepción, promover reformas legales en la ley de asilo alemana, acelerar los procedimientos de asilo y de retorno para aquellos que no tengan condiciones de obtener protección internacional (EMN/BAMF, 2019, pág. 20).

En materia migratoria, en su primer gran discurso tras su reelección frente al Parlamento alemán, la canciller alemana se refirió a la postura de acogida de Alemania y su referencia al *“Podemos hacerlo”*. Allí, reconoció que las estructuras no estaban preparadas para acoger a altos números de refugiados pero que Alemania logró dominar dicho desafío.

En dicho discurso, Merkel volvió a hacer mención de Alemania como un “país de inmigración” y recordó que los inmigrantes habían desempeñado un papel crucial en la reconstrucción de la Alemania de la posguerra y que sus descendientes son ahora miembros de la sociedad alemana en general. También se refirió a la diversidad de religiones, derivadas de las llegadas de refugiados e inmigrantes, que conviven en la sociedad alemana y que por tanto se han convertido en parte del país. Por esta razón, apeló a la unidad y la aceptación de la diversidad: *“Nosotros, como Gobierno Federal, queremos superar las divisiones en nuestra sociedad: entre los que siempre han vivido aquí como alemanes y los que vienen a nosotros”* *“Queremos vivir en una sociedad caracterizada por la humanidad, la justicia y la cohesión* (párr. 39) *“Alemania puede hacerlo”, “todos somos Alemania”* (párr. 100-101) (Bundesregierung, 2018).

En el último discurso del año 2018, la canciller resaltó que Alemania asumiría una mayor responsabilidad en el ámbito internacional y europeo apostando por “soluciones globales” en materia migratoria. A su vez, instó al pueblo alemán a defender *“la apertura, la tolerancia y el respeto”* (párr. 20) y que *“es aquí en casa donde debemos trabajar por la prosperidad, la seguridad y la paz...”* (párr. 17). *“Estos valores han fortalecido a nuestro país. Debemos defenderlos juntos...”* (párr. 21) (Bundesregierung, 2018d. Traducción propia). Y resaltó: *“...debemos defender más nuestras convicciones; debemos discutir y luchar por ellos. Y en nuestro propio interés, debemos asumir más responsabilidad”* (párr.12) (Bundesregierung, 2018d. Traducción propia).

De todo lo expuesto en el presente apartado, se puede inferir que Ángela Merkel ha impulsado una autopercepción del Estado alemán basada en un fuerte arraigo en los valores. Los sucesos de agosto y septiembre de 2015 visibilizaron que Alemania tenía la “responsabilidad humanitaria” de recibir y acoger a la llegada de miles de refugiados que se encontraban en clara necesidad de protección internacional. En sus discursos, la canciller enfatizó los valores de “solidaridad”, “dignidad humana”, “libertad” y “com-

pasión”, que se encuentran consagrados en los tratados europeos, como principios rectores del accionar y de las responsabilidades normativas alemanas.

La “fortaleza” y el “poder” del Estado alemán se presentaron como características esenciales dentro de esta autopercepción, para enfatizar que Alemania pudo gestionar el desafío de la acogida e integración de aquellas personas cuyas vidas se encuentran amenazadas en sus países de origen.

Las expresiones de la canciller sobre la experiencia histórica de Alemania en relación con la llegada de inmigrantes en masa en los años sesenta resaltó la identidad de Alemania como un importante “país de inmigración”. La política de Merkel, catalogada por diversos actores de la sociedad como “*cultura de bienvenida*”, generó una actitud del país basada en el “deber moral” y la “compasión” ante la diversidad y la recepción de los refugiados, lo cual denota las características “cosmopolitas” de la sociedad alemana.

El “desafío nacional” de acoger a miles de refugiados fue recalcado como una responsabilidad no solo moral, sino también legal. Tanto es así que dichos valores se manifestaron dentro de la dimensión normativa de la identidad nacional.

La dimensión europea, como otra arista de la identidad alemana, fue enfatizada por la canciller al recalcar que la gestión de la crisis no era una tarea en solitario, sino que se debía abordar con los demás Estados europeos. Esta “responsabilidad” del Estado alemán, basada en valores y principios nacionales y europeos, que actuó como guía para las decisiones ante emergencias humanitarias, instó a una “responsabilidad europea” donde la “solidaridad” fue el eje en cuanto al reparto de cargas. Frente a esta solidaridad, y como se detalla en el siguiente apartado, Alemania manifestó su intención de liderazgo para un enfoque común europeo, como una importante expresión de su identidad. Su gestión en la crisis se mostró como ejemplo al recibir a los refugiados en los momentos más críticos de la crisis durante los meses agosto y septiembre de 2015.

En definitiva, la canciller Merkel ha promovido, en sus discursos sobre refugiados, una imagen arraigada en la “diferenciación con el pasado” en lo que se refiere a la experiencia nacionalsocialista de Alemania, ya que apeló a una identidad alemana basada en valores humanos (dignidad humana, solidaridad, compasión, entre otros) bajo una idea de recepción y apertura a la diversidad.

4.3 La PE alemana: Participación en los mecanismos y programas europeos de redistribución y reasentamiento de refugiados

Ante el resguardo de las fronteras de algunos Estados miembros y las crecientes llegadas de refugiados en Europa, el hecho de lograr una distribución más justa de los solicitantes de asilo y, sobre todo, para aliviar la carga de Italia y Grecia desde el Mediterráneo, se hizo visible la necesidad de proceder con las "relocalizaciones" y "reasentamiento"⁵ a nivel del bloque. En este sentido, los miembros se reunieron en una Reunión Extraordinaria sobre Política de Refugiados en Bruselas del Consejo Europeo a mediados de septiembre de 2015, convocada a petición de la canciller alemana y el gobierno francés. Allí, se adoptaron una serie de decisiones con el fin de proceder con un Programa de Reasentamiento (EMN/BAMF, 2018; Iglesias, Fanjul Suárez y Manzanedo Negueruela, 2016). El mismo se llevó a cabo en dos etapas: en su primera fase (14 de septiembre de 2015) la UE decidió admitir inicialmente a 40.000 solicitantes de asilo de Italia y Grecia para reubicarlos en un plazo de 24 meses. En dicho marco, Alemania se comprometió a admitir a 10.500 de estos solicitantes de asilo (EMN/BAMF, 2018, pág. 55). La segunda fase (22 de septiembre de 2015) planificó la reubicación de 120.000 refugiados para aliviar la carga de Italia y Grecia. El gobierno alemán acogió a 17.036 de solicitantes de asilo de dichos países (Grote, 2018, pág. 25; EMN/BAMF, 2018, pág. 55).

Para finales de 2017, Alemania había admitido a un total de 10.267 solicitantes de asilo procedentes de ambos países en el marco del régimen de reubicación, concretamente 4.894 solicitantes de asilo de Italia y 5.373 de Grecia (EMN/BAMF, 2018, pág. 55; EMN/BAMF, 2019).

El liderazgo alemán en la búsqueda de una "solución europea" de la crisis se manifestó en la convocatoria y participación de numerosos encuentros bilaterales y multilaterales con sus socios europeos en materia migratoria. A principios de febrero de 2017, la

⁵ El reasentamiento es un instrumento de la política de refugiados, que insta a brindar una solución y una perspectiva permanente para aquellos refugiados que no tienen posibilidades a largo plazo de regresar a su país de origen, por lo tanto, el reasentamiento otorga el permiso de entrada legal y segura en un tercer país que lo acoja.

canciller asistió a la Cumbre de Valeta con los jefes de Estado y de Gobierno de la UE. El foco de sus deliberaciones fue la dimensión exterior de la política de migración y el abordaje de la ruta del Mediterráneo central para contener la afluencia de migrantes irregulares que llegaban a Italia procedentes de Libia. Dicha reunión concluyó con la aprobación de la Declaración de Malta de nueve para abordar los aspectos exteriores de migración, en específicamente, el control de la ruta del Mediterráneo central (ver en Anexos).

En diversos encuentros bilaterales con el Gobierno francés y en el marco de reuniones del Consejo Europeo, se hizo visible la incitativa franco-alemán que instaba a una respuesta en conjunto teniendo en cuenta los valores europeos y las obligaciones que derivan de la Convención de Ginebra sobre Refugiados, el establecimiento de centros de recepción en los puntos más críticos y la concreción de un mecanismo permanente sobre reubicación de refugiados. Esta iniciativa conjunta, y el compromiso alemán por los esfuerzos de una respuesta europea en particular, se expresaron en una importante declaración por parte de Ángela Merkel el 7 de octubre de 2015 ante el Parlamento Europeo junto con el presidente francés. En ella, la canciller acotó que Europa se enfrentaba a un desafío de proporciones históricas ya que miles de personas que cruzaron el Mediterráneo para llegar a Italia, o cruzaron el Egeo de Turquía a Grecia han buscado refugio en Europa al huir de sus guerras civiles, en especial en Siria, Irak, Libia, y que se han cobrado más de 250.000 vidas.

La canciller instó a una Europa unida para gestionar los flujos de refugiados, y no bajo una lógica estrictamente nacional: *“En la crisis de los refugiados no debemos ceder a la tentación de recurrir a la acción del gobierno nacional. Al contrario, lo que necesitamos ahora es más Europa”* (párr. 18). Y recalcó la dimensión europea de la crisis en cuanto proteger las fronteras exteriores de la UE, la conclusión de acuerdos de retornos a nivel del bloque para aquellas personas que deben regresar a su país de origen y a una distribución equitativa de las cargas entre los miembros: *“El número verdaderamente masivo de refugiados está cambiando la agenda de Europa de otra manera, y de forma permanente, porque desafían nuestros valores e intereses como europeos y en todo el mundo de una manera única...”* (párr. 14). // *“Brindar a estas personas la oportunidad de vivir sus vidas con dignidad, en sus países de origen, sin que las bombas y los terroristas los aterroricen hasta la muerte: gestionar eso es una tarea europea*

y, en última instancia, una tarea mundial” (párr. 9) (Bundesregierung, 2015k. Traducción propia).

En 2018, la canciller acentuó y promovió varias reuniones bilaterales con Macron en materia de política migratoria. En junio del mismo año, presentaron una propuesta conjunta para afrontar la crisis migratoria que incluyó el refuerzo de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) e impedir que los inmigrantes puedan pedir asilo en varios países, sino solamente en el Estado de entrada. Merkel presentó este plan común en una comparecencia conjunta con Macron en Meseberg, en una sesión de ambos Ejecutivos para preparar la cumbre de líderes europeos de final de mes. Ambos mandatarios resaltaron la postura de actuar bajo una respuesta europea coordinada y no a nivel unilateral, y para ello, se requería según la canciller, de “mayor solidaridad” entre los Estados de la UE.

Bajo iniciativa franco-germana se realizó, días posteriores, la Cumbre sobre Migración del Consejo Europeo en Bruselas la cual estuvo destinada a regular los flujos migratorios y evitar que las cifras alcanzaran nuevamente la dimensión del 2015.

El Acuerdo instó, entre otras cosas, a seguir apoyando a los principales países de origen y destino, a fomentar las buenas condiciones de acogida y a promover los retornos humanitarios voluntarios dentro de la ruta del Mediterráneo Central. En lo que se refiere a la ruta del Mediterráneo oriental, los dirigentes insistieron en evitar nuevos cruces desde Turquía y detener los flujos y apoyar los esfuerzos para prevenir la migración ilegal en el Mediterráneo occidental. En lo que respecta al territorio de la UE, el Acuerdo abogó por la creación de centros “controlados” en los Estados miembros, para distinguir aquellas personas con necesidad de protección internacional de aquellos migrantes irregulares, y desde allí los refugiados serían reubicados entre los Estados miembros (Consejo Europeo, 2018).

Frente al Parlamento Europeo en junio del mismo año, la postura del Estado alemán instó a tener presente los valores de “solidaridad” en la gestión de los flujos y en la política europea de migración y asilo. La canciller ha insistido en que el núcleo del problema debe ser afrontado desde Europa y bajo un mecanismo multilateral (Bundesregierung, 2018a).

La dimensión europea en la identidad y la política alemana durante la crisis puede verse aún más reflejada en el discurso de la mandataria ante el Parlamento Europeo en

noviembre de 2018. Allí hizo referencia a los valores de la solidaridad, la tolerancia y la responsabilidad compartida como “*valor esencial y fundamental que define la idea europea*” (párr. 3). Recalcó que los flujos globales de refugiados y emigrantes tuvieron un impacto directo para Europa y que ello “*significa que, para nosotros, los europeos, es cada vez más importante adoptar una postura unida*” (Bundesregierung, 2018b. Traducción propia).

El liderazgo de Alemania en la crisis, también se evidenció en la reiterada petición de la canciller a los Estados Miembros a actuar en conjunto para abordar la crisis y que actuar bajo el valor de la solidaridad no era incompatible con los intereses nacionales: “*Mostrar solidaridad siempre requiere superar los egoísmos nacionales...*” (párr. 10). // “*Nunca más se debe permitir que el nacionalismo y el egoísmo se afiancen en Europa. Más bien, la tolerancia y la solidaridad son nuestro futuro común...*” (párr. 29) (Bundesregierung, 2018b. Traducción propia).

Merkel enfatizó que Europa debía responder bajo los valores que se encuentran consagrados en las normas europeas y apeló a una “*solidaridad europea*”: “*Esta solidaridad se basa en la tolerancia. Es la base de nuestra fuerza como europeos...*” (párr. 6) y “*es una parte indispensable de nuestro sistema de valores*” (párr. 7) (Bundesregierung, 2018b. Traducción propia).

De ello se puede considerar que la canciller, enmarcó la identidad nacional de Alemania dentro de un marco más amplio, es decir, bajo una “*identidad europea*” también basada en valores: “*Estas son las señas de identidad de Europa: la solidaridad como valor universal y fundamental; la solidaridad como responsabilidad de la comunidad; y solidaridad en términos del propio interés nacional*” (párr. 15).

Sobre esta base, la propuesta de Alemania en las diversas Cumbres europeas en la materia ha sido la de instar a desarrollar un procedimiento europeo común de asilo y avanzar en normativa comunes relativa al derecho de asilo y la responsabilidad humanitaria.

A mediados de 2018, el debate europeo estuvo influido por la resistencia de Italia y Malta a admitir migrantes procedentes de las operaciones de rescate en el mar Mediterráneo y ambos países instaron a un reparto entre los demás miembros del bloque. En este contexto, el Gobierno Federal de Alemania acordó acoger voluntariamente 50 solicitantes de asilo procedentes de Italia y 65 de Malta. Estos fueron admitidos en el país

mediante el procedimiento de asilo y las disposiciones establecidas en la Ley de asilo alemana (EMN/BAMF, 2019, pág. 22 y 50).

A finales del 2018, Alemania emitió una nueva orden de admisión para 2.900 personas especialmente vulnerables procedentes de Egipto, Etiopía, Jordania y Líbano (EMN/BAMF, 2019, pág. 48). El número total de admisiones en el marco del programa de reasentamiento de la UE durante este periodo fue de 276 personas de Níger, incluidos 36 somalíes y 240 eritreos. Además, 107 nacionales egipcios fueron admitidos en base a los compromisos de admisión y entrada asumidos en el Acuerdo Bilateral entre Alemania y Egipto en 2017 (EMN/BAMF, 2019, pág. 48). Asimismo, 5.554 personas fueron admitidas desde Turquía a finales de 2018 por motivos humanitarios, lo que también se inscribe en el marco del mecanismo 1.1 establecido en el Acuerdo UE- Turquía (EMN/BAMF, 2019, pág. 48).

También durante el 2018, se buscó fortalecer la cooperación con los socios europeos en cuanto al reparto de cargas para la acogida y distribución de refugiados dentro de la UE. Para ello, el Gobierno alemán ha firmado Acuerdos Bilaterales con los principales países de destino del bloque que enfrentaron la mayor parte de los flujos migratorios. Estos acuerdos tuvieron como objetivo reafirmar la aplicación de las estipulaciones del Reglamento de Dublín (establece que los refugiados deben solicitar asilo en el primer país de entrada a la UE) para aliviar las cargas de dichos Estados. En julio de dicho año, Alemania firmó un Acuerdo con Austria, para la concreción de un nuevo “régimen fronterizo” y el establecimiento de “centros de tránsito” para aquellas solicitudes de asilo cuya petición sean responsables otros países de la UE. En agosto, el Estado alemán firmó Acuerdos Bilaterales con España y Grecia para gestionar los flujos en la frontera germana cuyas solicitudes de asilo habían sido rechazadas por las autoridades españolas y griegas. Con el mismo objetivo, en el mes siguiente se firmaron otros dos Acuerdos, el primero de ellos con Italia y luego con Portugal (Agencia EFE, 2018; EMN/BAMF, 2019; France 24, 2018).

4.4 Nuevas leyes y reformas jurídicas para gestionar los flujos de refugiados a nivel nacional

En concordancia con los esfuerzos a nivel europeo, el Estado alemán promovió numerosas reformas jurídicas adaptando su legislación nacional de asilo de acuerdo a las crecientes cifras y a los retos que demandaba un funcionamiento óptimo del sistema nacional de asilo. Estas reformas se centraron en la organización y gestión del número de solicitantes de asilo, el procedimiento para conceder asilo, la acogida, integración y el retorno de las personas cuya solicitud de asilo había sido rechazada.

En el desarrollo jurídico de Alemania para gestionar la crisis, se manifestaron tanto aspectos “humanitarios” como la aceleración de las solicitudes de asilo para atender aquellas personas que se encontraban en clara necesidad de protección internacional. Pero también se evidenciaron aspectos “pragmáticos” con aquellas personas que no reunían los requisitos de refugiados. Ello buscó consolidar una perspectiva de equilibrio entre la recepción y la real capacidad de acogida, así como también, lidiar con las tensiones internas derivadas de los grupos de extrema derecha y nacionalistas.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno Federal a mediados de 2015 fue un paquete de reformas legales conocidas como Asylum Package I (AP1), compuesta por la Ley de Aceleración de Procedimientos de Asilo (Pro Asyl, 2015).

La Ley de Aceleración de Procedimiento de Asilo entró en vigor el 24 de octubre de 2015, modificando la Ley de Asilo (anteriormente conocida como Ley de Procedimiento de Asilo), la Ley de Residencia y la Ley de Beneficios a los Solicitantes de Asilo (Bundesregierung, 2015l). Esta normativa, en primer lugar, otorgó a los países de Albania, Kosovo y Montenegro la condición de “países seguros”, dejando a los nacionales de dichos países sin oportunidades reales de obtener asilo en Alemania (Bundesregierung, 2015l, pág. 1; Pro Asyl, 2015; Grote, 2018, pág. 50). Esta calificación se otorga en aquellos casos donde se considera que no hay riesgo de persecución por parte del Estado y que el país respectivo puede, en principio, proteger a sus nacionales de la persecución no estatal. Los solicitantes de asilo que soliciten protección deben refutar esta presunción en su procedimiento de asilo para que se les reconozca el estatus de protección. Si no pueden hacerlo, su solicitud de asilo es rechazada por el organismo federal BAMF porque se presume que la misma carece manifiestamente de fundamento debiendo regresar a su país de origen (Grote, 2018).

En según lugar, con la entrada en vigencia de dicha ley, se buscó reducir estos “incentivos falsos” para otorgar asilo a aquellos peticionarios originarios de naciones que

no pertenecían a la lista de países de origen seguro y que cuentan con la necesidad real de obtener protección internacional, como aquellas provenientes de Siria, Irak, Irán, Eritrea y otros (Bundesregierung, 2015l; Pro Asyl, 2015).

En tercer lugar, la ley aceleró los procedimientos de asilo reduciendo el tiempo necesario para evaluar las solicitudes, otorgó la oportunidad de acceder a cursos de integración para insertarse más rápidamente al mercado laboral alemán, así como también, la estancia de los solicitantes en la espera de su solicitud en los centros acogida iniciales se amplió de tres a seis meses y los solicitantes procedentes de países seguros recibieron compensaciones no monetarias (Bundesregierung, 2015l)

Por último, ante la sobrecarga de los números de refugiados, esta Ley estableció una ayuda financiera promovida por el Gobierno Federal hacia los Estados y Municipios Federales para reducir las cargas económicas en cuanto a la acogida y reasentamiento de los refugiados (Bundesregierung, 2015l; Grote, 2018; Pro Asyl, 2015).

El 17 de marzo de 2016 entró en vigor el Asylum Package II (AP2) volviendo a modificar la Ley de Asilo y la Ley de Residencia al introducir la Ley de Introducción de Procedimientos de Asilo Acelerados (Grote, 2018).

Esta normativa amplió la lista de países de “origen seguro” incorporando a Argelia, Túnez y Marruecos y estableció disposiciones, para los solicitantes de dichos países, a fin de establecer de un procedimiento de asilo aún más rápido y abreviado en los “centros de acogida especiales”. Uno de los principales objetivos de la ley fue aumentar la creación de varios centros de acogida adicionales en el país para facilitar la estancia de estos solicitantes hasta que se complete el procedimiento (EMN/BAMF, 2017, pág. 62). Allí, las solicitudes debían ser resueltas en el periodo de una semana, y si la misma era rechazada por el organismo BAMF se procedía con la deportación (Gesley, 2016).

Asimismo, introdujo restricciones tanto en los beneficios monetarios hacia los solicitantes, como en la reagrupación familiar por dos años para aquellos que obtienen la protección subsidiaria, es decir, aquellos que no califican como refugiados, pero reciben protección por razones humanitarias (Gesley 2016; Grote, 2018, pág. 57).

En agosto de 2016 entró en vigencia la Ley de Integración. La misma instó a que solo las personas con buenas perspectivas de permanecer en Alemania, es decir, aquellas que han obtenido el status de refugiado y aquellos beneficiarios de protección internacional, deberían integrarse lo más rápidamente posible en la sociedad y en el mercado

laboral alemán, previendo sanciones o recortes de prestaciones para quienes rehúyen de integrarse (Federal Government, 2016; Rietig & Müller, 2016).

Se preveía que, para una integración exitosa, la adquisición del idioma y la cualificación para el mercado laboral fueran dos requisitos fundamentales. Para ello, la Ley Federal otorgó y exigió “cursos de integración”, gestionados por el organismo BAMF, que incluyeron programas educativos a fin de simplificar el aprendizaje en la cultura y valores alemanes (Bundesregierung, 2016b; EMN/BAMF, 2017)

Para fomentar las oportunidades laborales, la ley estableció un programa de mercado laboral denominado “medidas de integración para los refugiados” que ofrecían hasta 100.000 oportunidades de trabajo a los recién llegados con el objetivo de otorgarles, por un lado, una ocupación laboral durante el mismo proceso de asilo, y por otro lado, permitir a los refugiados contribuir al bienestar público y participar en la sociedad (EMN/BAMF, 2017; Grote, 2018; Federal Government, 2016; Rietig & Müller, 2016).

La ley también modificó las disposiciones en cuanto a la residencia, otorgando el derecho de establecerse permanentemente en Alemania bajo los requisitos de la adquisición del idioma y una formación profesional obtenida gracias a los mencionados cursos de integración (EMN/BAMF, 2017; Federal Government, 2016).

En julio de 2018, se publicó el “Plan Maestro de Migración”, formalmente denominado como “Plan director para el Orden, Control y Limitación de la Inmigración”. El mismo colocó nuevas disposiciones en materia de política migratoria y de refugiados. Según el Ministerio Federal del Interior Alemán, la idea subyacente de dicha estrategia se basó en la convicción de que Alemania sólo podía cumplir con sus responsabilidades internacionales si hay una correcta integración de aquellos inmigrantes que tienen perspectivas reales de quedarse en el país; y para ello la regulación de los flujos debía ser ordenada y controlada. Es decir, buscó desarrollar un equilibrio entre la voluntad de ayudar a los refugiados y las capacidades de acogida del Estado alemán (BMI, 2018; EMN/BAMF, 2019 pág. 22). Con este objetivo, se incluyeron medidas en 4 ámbitos: brindar asistencia a países de origen y de tránsito en vista de mejorar las condiciones de vida de los refugiados, de apoyar a las comunidades de acogida y de reducir las causas del desplazamiento. También, dispuso de recomendaciones para gestionar los flujos a nivel nacional en cuanto a los controles fronterizos, el ámbito de la residencia e integración para aquellos que tienen posibilidades de que se les permita permanecer en Alema-

nia. A su vez, el Plan incluyó medidas dentro del ámbito europeo respecto a la protección de las fronteras exteriores y el SECA, sobre todo en el cumplimiento del Reglamento de Dublín (BMI, 2018; EMN/BAMF, 2019).

En agosto de 2018, se aprobó la Ley de reagrupación familiar de las personas con derecho a protección subsidiaria, reformando las disposiciones adoptadas en 2016. Esta ley amplió el derecho de la reunificación familiar por motivos humanitarios a las personas que solicitaron protección internacional pero no calificaban para el status de refugiados y otorgó a 1.000 refugiados más por mes el derecho a establecerse en Alemania (EMN/BAMF, 2019; Deutsche Welle, 2018).

En diciembre del mismo año, se volvió a modificar la Ley de Asilo alemana a través de la “Ley de modificación de la Tercera Ley de Asilo”. A fin de facilitar y acelerar los procedimientos de asilo, se estipuló la obligación de la persona con derecho a protección internacional de cooperar no solo en el procedimiento de solicitud de asilo, sino también, en la revocación y retiro del asilo. En caso de no participar, el organismo BAMF podía instar administrativamente al beneficiario de protección a cumplir sus obligaciones de cooperación y decidir sobre la revocación o la retirada del asilo (EMN/BAMF, 2019, pág. 41).

4.5 La PE alemana en el marco de la externalización de la política migratoria de la UE: cooperar con terceros países

El número de nuevos solicitantes de asilo registrados en Alemania aumentó de más de 400.000 en 2015 a 722.000 en 2016. La proporción de las solicitudes europeas que llegaron a Alemania aumentó del 35 % en 2015 al 60 % en 2016, seguido de Italia con 16 %, Francia 10%, Grecia 6%, Austria el 5% y Reino Unido con 3%. Esto denotó el papel preponderante que tuvo Alemania en la gestión de la crisis (Devia Garzón & Bautista Safar, 2017, pág. 7; EUROSTAT, 2017).

Durante gran parte del año 2015, la PE alemana, como se describió en los apartados anteriores, estuvo centrada en la cooperación con los socios europeos en el marco de las diversas cumbres de la UE, muchas de ellas convocadas por la canciller, para gestionar la crisis. Pero ante las crecientes cifras en los años siguientes, las acciones diplomáticas alemanas, si bien no dejaron de estar dirigidas hacia la coordinación con los Estados miembros (como los acuerdos gestionados en 2018) tuvieron como eje principal la cooperación con terceros países. Ello se desarrolló en concordancia con la “externalización de política migratoria” de la UE (aquellas medidas que buscan gestionar la inmigración con terceros países), que comenzó a desarrollarse preponderantemente a finales de 2015 y se fortaleció durante los años siguientes. Merkel reiteró en numerosas ocasiones que la PE de Alemania se centraría en cooperar con países de origen, tránsito y destino, combatir las causas de la huida de manera integral y decisiva a través de soluciones políticas (Bundesregierung, 2018; Gräbler, 2015). En palabras de la canciller: *“Estoy convencida de que tenemos que adaptar nuestra política exterior y de desarrollo mucho más de cerca a los objetivos de resolver conflictos y combatir los factores que hacen que las personas huyan de sus hogares”* (párr. 12) (Bundesregierung, 2015k. Traducción propia).

En este marco, la PE de Alemania se dirigió a abordar la cuestión con los principales países de origen (aquellos de donde proceden los refugiados), tránsito (país por el cual la persona transita hacia el país de acogida) y de destino (país receptor o de acogida) en lo relativo a la asistencia humanitaria, el reasentamiento, la reubicación de los refugiados y el abordaje de las causas que fomentan el desplazamiento forzado. Para ello, la canciller promovió encuentros, negociaciones y/o firma de Acuerdos/Tratados,

tanto a nivel bilateral como multilateral, con los Estados africanos, asiáticos y con Turquía, que se colocaron como socios potenciales para el manejo de la crisis.

4.5.1 Encuentros diplomáticos y firma de Acuerdos Bilaterales del Estado Alemán con Turquía, países africanos y asiáticos en materia de inmigración

La cooperación con Turquía se convirtió en prioridad para el Gobierno Federal para gestionar los flujos de refugiados (EMN/BAMF, 2017). Según el Portal de la Cancillería Federal, la canciller gestionó reuniones bilaterales con el presidente turco Erdogan en octubre y noviembre de 2015 para establecer las bases de futuros acuerdos a nivel UE en materia migratoria. En enero, febrero y mayo de 2016 se celebraron “consultas gubernamentales” formales entre ambos, consistente en una reunión de alto nivel conformada por miembros del gabinete y encabezada por los jefes de Gobierno.

Merkel subrayó que el gobierno alemán se centraría en una política de cooperación con Turquía durante la crisis, país que tenía un papel clave en la misma al ser vecino directo de los principales países desde donde proceden los refugiados, como Siria; y también como puerta de entrada a la inmigración irregular. La cooperación con Turquía, se centró tanto a nivel europeo como a nivel nacional, acompañando bilateralmente los esfuerzos de la UE en la política migratoria con dicho Estado (Bundesregierung, 2015k).

Respecto a promover las relaciones germano-turcas en el marco de la crisis, la canciller en un discurso ante el Consejo Europeo en marzo de 2017 acotó: “... *la orientación solo la pueden dar nuestros valores, nuestros derechos y nuestras leyes, nuestros intereses nacionales y europeos...*” (párr. 22). Y respecto al impacto de los refugiados en ambos países: “*estoy profundamente convencido de que la asociación transatlántica, basada en nuestros valores e intereses, seguirá siendo de suma importancia para todos nosotros...*” (párr. 25) (Bundesregierung, 2017).

El Gobierno alemán, y en especial la canciller, han desarrollado en 2016 y 2017 una intensa actividad diplomática en África y Asia, continentes del cual provenían altos flujos de solicitantes de protección internacional. Según el Portal de la Cancillería Federal, Alemania promovió numerosos encuentros diplomáticos con los principales Estados africanos y asiáticos calificados como países de origen, tránsito y destino para abordar, a largo plazo, las razones que obligan a tantas personas a abandonar sus países de ori-

gen, gestionar el flujo de refugiados, y cooperar con los mismos mediante la asistencia humanitaria de Alemania a dichos países.

En la siguiente tabla se expone con mayor detalle:

Tabla 6. Encuentros diplomáticos y/o firmas de Acuerdos Bilaterales del Estado alemán con los principales países de origen y tránsito de la crisis migratoria

<i>Estados</i>	<i>Encuentros diplomáticos</i>	<i>Firma de Acuerdo</i>	<i>Fecha</i>	<i>Eje temático</i>	<i>Instrumento jurídico</i>	<i>Objetivos</i>
<i>Mali</i>	✓	-	9 de octubre, 2016	Cooperación en política migratoria	-	Gestionar el flujo de refugiados. Abordar las causas del desplazamiento.
<i>Etiopía</i>	✓	-	10 de octubre, 2016		-	
<i>Níger</i>	✓	-	11 de octubre, 2016		-	
<i>Afganistán</i>	✓	✓	2 de octubre, 2016		Declaración	Colaborar con la estabilización política de Afganistán para favorecer el retorno voluntario de los refugiados a su país de origen. Apoyo económico para las comunidades de acogida.
<i>Túnez</i>	✓	✓	15 de febrero, 2017 3 de marzo, 2017		Memorándum de entendimiento	Apoyar el retorno voluntario de los refugiados tunecinos a su país de origen.
<i>Egipto</i>	✓	✓	2 de marzo, 2017		Acuerdo	Mejorar la cooperación en la protección de las fronteras, la inmigración ilegal y en la lucha contra el contrabando de personas. Apoyo económico para las comunidades de acogida. Abordar las causas del desplazamiento forzado.
			27 de agosto, 2017			

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del Gobierno Federal, la Cancillería Federal y el organismo BAMF.

4.5.2 Encuentros diplomáticos y firma de Acuerdos Multilaterales del Estado alemán en el marco de las Cumbres de la UE y de N.U en materia de inmigración

Además de los encuentros gestionados por la canciller con sus socios europeos en el marco de la UE, que fueron mencionados en los anteriores apartados, Merkel promovió diversos encuentros multilaterales a nivel bloque con los países de origen, tránsito y destino. Uno de ellos, a petición suya, fue la Cumbre UE-África en Malta en noviembre de 2015 con el fin de abordar el desplazamiento de personas y reforzar una responsabilidad compartida que se plasmó en una Declaración política y un plan de acción. Los puntos principales del “Plan de acción conjunto de La Valeta” instaron a reforzar la cooperación en materia de migración legal, promover acuerdos de readmisión o cláusulas de retorno y reintegración a través de más fondos europeos para los gobiernos africanos a cambio de una contención de los flujos migratorios (Sanahuja, 2016, pág. 89). También se pretendía abordar las causas profundas del desplazamiento forzoso, así como también, reforzar la protección de los solicitantes de asilo y migrantes.

A su vez, desde octubre de 2015 hasta marzo de 2016 se dio paso a un conjunto de propuestas que se formalizaron en las Cumbres UE-Turquía, impulsadas por las reuniones bilaterales entre Alemania y Turquía previamente mencionadas. Estos encuentros a nivel del bloque tenían como fin fortalecer las fronteras exteriores de la UE y contar con mecanismos de readmisión con terceros países con el objetivo de controlar los flujos migratorios, en particular con el principal país de tránsito: Turquía. Éste se colocó como el actor central para la política europea de “externalización” de los flujos migratorios (Sanahuja, 2016).

A finales de noviembre de 2015, Alemania participó en la Cumbre UE-Turquía donde se aprobó el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía con miras a reducir el flujo de refugiados y partidas irregulares de migrantes desde el Cercano y Medio Oriente hacia el bloque comunitario (Bundesregierung, 2015m; Iglesias, Fanjul Suárez, Manzanedo Negueruela, 2016, pág. 27). Este Acuerdo fue, en gran parte, negociado por Alemania y estableció la movilización de fondos por parte de la UE hacia Turquía en materia de

asistencia humanitaria para que dicho país garantice la asistencia de los 2,5 millones de refugiados sirios que acogía (Grote, 2018). También fue destinado a apoyar a los sirios con protección temporal, la reducción del cruce irregular de la frontera a través del Mediterráneo hacia Grecia y a través de la frontera terrestre con búlgara-griega y fomentar que Turquía, a su vez, acelerara la cuestión de la readmisión de ciudadanos de terceros países procedentes de la UE (Grote, 2018; EMN/BAMF, 2017). A cambio, la UE se comprometía a conceder la liberalización de los visados para los ciudadanos turcos y acelerar las negociaciones para el ingreso de Turquía a la UE.

Al respecto, la canciller acotó que, dentro de los esfuerzos internacionales para abordar la crisis de los refugiados, Turquía se colocaba como un socio clave de la UE y que estas medidas acordadas eran para mejorar las condiciones humanitarias de los refugiados (Bundesregierung, 2015m).

El mencionado plan, junto con la intención de prevenir más muertes en el Mar Egeo, acabó allanando el camino para la Declaración UE-Turquía, adoptado en una nueva Cumbre UE-Turquía el 7 de marzo de 2016 y entrando en vigor el 18 de marzo de 2016 (Grote, 2018). Dicho acuerdo estuvo sujeto a diversas críticas por parte de la comunidad internacional, donde se acusaba a la UE de rechazar migrantes y derivar la responsabilidad a Turquía de la gestión de los flujos. Mediante el mismo se estableció que cualquier nacional de un tercer país que entrara a Grecia de forma irregular procedentes de Turquía y que no tuvieran intención de presentar una solicitud de asilo o cuya solicitud de asilo había sido rechazada por infundada o inadmisibles serán devueltos a Turquía. Al mismo tiempo, los Estados miembros de la UE acordaron que, mediante la admisión humanitaria o la admisión por otras vías legales, por cada asilado sirio enviado a Turquía, otro será "reinstalado" en un país europeo (denominado mecanismo 1.1) (Grote, 2018, pág. 24).

La Declaración UE-Turquía también preveía la prestación de apoyo financiero de la UE a los refugiados sirios y a las comunidades de acogida en Turquía. En este marco, el Gobierno alemán contribuyó de manera considerable, representando alrededor del 21% de los fondos (aproximadamente 428 millones de euros) (EMN/BAMF, 2017, pág. 47; Grote, 2018, pág. 24).

En el marco del mencionado Acuerdo, el Estado alemán colaboró con el plan de reubicación de 54.000 refugiados a petición del Consejo Europeo en septiembre de 2016. En total Alemania reasentó 1060 de refugiados desde Turquía y se reasentaron 155 refugiados sirios desde Líbano (EMB/BAMF, 2018, pág. 56). En total, Alemania reasentó a 1.215 personas en 2016 (EMN/BAMF, 2017, pág. 47).

En 2017, Alemania también participó en los programas de admisión humanitaria para sirios desde Turquía a través del mencionado mecanismo 1:1 en el que admitió a 2.997 refugiados sirios procedentes de Turquía (EMB/BAMF, 2018, pág. 56).

El 23 de mayo de 2016 la canciller participó en la Cumbre Mundial de Ayuda Humanitaria en el marco de N.U, así como también, en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes en New York, en septiembre de 2016. En ambos encuentros la postura alemana fue la de reclamar una mayor solidaridad internacional para superar la crisis de refugiados.

En abril de 2018, Merkel se reunió con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Allí Alemania se comprometió a aceptar 10.000 refugiados bajo un programa de N.U para reasentar a personas necesitadas de protección internacional. La canciller lo caracterizó como un intento de abrir vías legales a Alemania para los refugiados, y allí declaró que, bajo este programa de reasentamiento, Alemania acogería a 10.000 personas (Jefferson, 2018).

A finales del mismo año, Ángela Merkel participó en la Cumbre de N.U para la adopción del Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (derivados de la Declaración de New York alcanzada en 2016). Este último Pacto, aun no siendo jurídicamente vinculante para los Estados, representó importantes avances en la materia por parte de la comunidad internacional ya que se colocó como el primer acuerdo de carácter global e integral. Estableció un enfoque común sobre la migración para fortalecer la cooperación internacional en la temática y lograr una distribución más equitativa de la carga entre los Estados (EMN/BAMF, 2019; Federal Foreign Office, 2018).

El Pacto Mundial sobre los Refugiados, también se colocó como un Acuerdo intergubernamental no vinculante, y se sentó bajo cuatro grandes objetivos: aliviar la carga de los países de acogida, mejorar las oportunidades y asistencia a los refugiados, mejorar las condiciones para reasentar los refugiados en terceros países seguros, y apo-

yar a los países de origen para un retorno voluntario de los refugiados en condiciones de dignidad (Federal Foreign Office, 2018).

Según el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Alemania ha cumplido con los objetivos claves mencionados y en algunos de ellos los ha alcanzado en un grado mayor a lo estipulado en el Pacto y se ha colocado, a nivel mundial, como el sexto país de acogida de refugiados más grande, así como también, el segundo donante humanitario de ACNUR, para colaborar con las necesidades de los refugiados (Federal Foreign Office, 2018).

En el marco de la Cumbre de N.U. Merkel declaró que como canciller alemana representaba a un país que en el pasado había traído un sufrimiento inconmensurable a la humanidad a raíz de la experiencia nacionalsocialista y enfatizó que Alemania estaría comprometida para lograr, mediante la cooperación internacional, un Pacto para gestionar la llegada de migrantes a nivel mundial (Bundeskanzlerin, 2018).

La canciller también defendió y presentó el Pacto Mundial sobre Refugiados frente al Parlamento alemán como la respuesta indicada a los problemas globales. Destacó que el acuerdo contemplaba directrices para el trato de migrantes, y recalcó que los objetivos concluidos se encontraban alineados con los intereses de Alemania: *“Ningún país puede hacerlo solo. Por eso es de interés nacional abordar el desplazamiento y la migración en el contexto internacional”* (Bundesregierung, 2018c. Traducción propia).

Y se refirió al posicionamiento alemán respecto al Pacto: *“O bien somos una de las naciones que creen que pueden resolverlo todo solas y sólo piensan en sí mismas. Eso es nacionalismo en estado puro. Eso no es patriotismo. El patriotismo consiste en **implicar a los demás, en el propio interés de Alemania**, y aceptar una situación en la que todos salgan ganando”* (Bundesregierung, 2018c. Traducción propia).

De acuerdo a lo expuesto en los apartados, se infiere que la PE alemana en el marco de la crisis migratoria, trazó ciertos objetivos e intereses, así como también, ciertas estrategias que permitieron la concreción de los mismos. Los objetivos (o metas) fueron modificándose de acuerdo a los sucesos más inmediatos de la crisis. En los puntos más álgidos del año 2015, en agosto y septiembre, las metas proyectadas estuvieron en torno a acoger los grandes flujos de refugiados, cooperar con los socios europeos en la participación de programas de reasentamiento mencionados, el reparto de cargas que en definitiva buscaba consolidar un enfoque común de la crisis y en la defensa de los valores

Europeos. En los años siguientes, ante las crecientes cifras, el objetivo se enfocó sobre todo en cooperar con terceros países (de origen, tránsito y destino) proveyendo asistencia humanitaria, acompañando con su PE la externalización de la política migratoria de la UE.

Los intereses promovidos en la PE alemana tuvieron un enfoque más profundo: se buscó fortalecer el rol de liderazgo del Estado dentro del ámbito europeo, abordar las causas más profundas del éxodo forzado de personas a largo plazo, cumplir con las obligaciones históricas morales y legales de Alemania al acoger a los refugiados, promover una autopercepción como un país de inmigración y, así, fortalecer una identidad sustentada en la “diferenciación con su pasado”, es decir, una identidad centrada en nuevos valores.

Tanto los encuentros y reuniones diplomáticas como la negociación y/o firma de Acuerdos, a nivel bilateral y multilateral, fueron las estrategias de la PE alemana para la realización de sus objetivos e intereses.

En la siguiente tabla se sintetiza lo expuesto:

Tabla 7. Objetivos, intereses y estrategias de la PE alemana en el marco de la crisis migratoria

<i>Objetivos (fines a corto plazo)</i>	<i>Intereses (metas a largo plazo)</i>	<i>Estrategias (medios utilizados)</i>
<p>Acoger a los flujos de refugiados que se dirigieron hacia Alemania.</p> <p>Cooperar con los socios europeos en los programas y acuerdos de reasentamiento de los refugiados.</p> <p>Abogar por un enfoque europeo común frente a la crisis basada en el reparto de las cargas entre los miembros de la UE.</p> <p>Defender los valores europeos.</p> <p>Cooperar con países de origen, tránsito y destino.</p>	<p>Fortalecer el liderazgo alemán dentro del bloque europeo.</p> <p>Abordar las causas del desplazamiento forzado a fin de prevenir que las personas huyan de su país de origen.</p> <p>Cumplir con las “obligaciones históricas humanitarias y legales” de Alemania.</p> <p>Fortalecer una identidad nacional centrada en la “diferenciación con el pasado” y en nuevos valores.</p> <p>Promover la autopercepción de un “país de inmigración”</p>	<p><u>Medios diplomáticos</u>: encuentros y reuniones bilaterales y multilaterales. Participación en cumbres.</p> <p><u>Medios jurídicos</u>: negociación y firma de Acuerdos bilaterales y multilaterales.</p>

Fuente: elaboración propia

4.6 El estilo diplomático de Ángela Merkel

Según Lasagna (1996), en el modo de implementar y ejecutar la PE, tiene un gran peso la figura del “líder”. En el caso de Ángela Merkel, su estilo diplomático estuvo claramente influido por su historia de vida. Nació en Hamburgo (Alemania Occidental), y posteriormente se crio y educó al norte de Berlín (Alemania Oriental), cuando se encontraba bajo el régimen comunista. Allí desarrolló tanto su formación religiosa, por ser hija de un pastor de la Iglesia en la República Democrática Alemana (RDA), como su

formación académica, doctorándose en Física y especializándose en Química cuántica. Con la caída del Muro de Berlín, hito que marcó el principio del fin del sistema comunista en la Alemania del Este, comenzó su trayectoria política al afiliarse al partido Despertar Democrático, partido que terminaría convirtiéndose en el nuevo gobierno de las primeras elecciones federales de la Alemania reunificada, y que luego sería anexado al partido de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) (CIDOB, 2021; Galván, 2021). La faceta política de Merkel comenzó a reafirmarse cuando asumió la presidencia del partido alemán CDU en el 2000, cuya ideología se sustenta en un fuerte componente de valores católicos (Vick, 2015). En 2005, en el marco de un Gobierno de Coalición entre los principales partidos políticos de Alemania (la CDU, la CSU, partido hermano de la CDU en Baviera, y su histórico opositor, la SPD), Merkel asumió la Cancillería de la República Federal de Alemania y se colocó como el primer canciller originario de la extinta RDA. Esta Coalición se compuso de dirigentes, incluida la canciller, consciente de la experiencia nacionalsocialista y del “pasado” alemán. Según Deuschle Koller (2021), este hecho propició un cambio en la conciencia de poder de la clase política alemana, “ya que históricamente los dirigentes habían forjado la identidad de país como potencia civil, ocultando el verdadero poderío germano...” (pág. 5). Es decir, la dirigencia anterior a la Coalición, evitaba hacer mención del poderío alemán ya que esto podía remitir a la etapa de la Alemania nazi. En cambio, el gobierno de Merkel y la clase política del momento, asumiendo la “responsabilidad por el pasado” (idea central que dio forma a la identidad alemana de posguerra), no se propusieron ocultar esta faceta de poder, sino que la reformularon e integraron en otra identidad y en una reformulación de la PE. En la construcción del relato político de Merkel, esta visión está sustentada en el término de la “responsabilidad” y basada fundamentalmente en los valores de posguerra.

El estilo diplomático de Ángela Merkel también se encuentra influido por su personalidad. Diversos autores coinciden, por un lado, en que la canciller ha desarrollado un estilo racional y pragmático en cuanto a la capacidad de adoptar decisiones. Coincidiendo con Galván (2021), su forma de ejecutar la política, respaldada también por su experiencia científica y su formación académica, le ha permitido una evaluación mucho más metódica de los conflictos o de los hechos, valiéndole la imagen y la virtud de una “líder razonable”. Por otro lado, su perfil político no solo ha permitido mostrar su estrate-

gia comunicativa con el pueblo alemán apelando a la autopercepción de Alemania; sino que también ha insistido en las responsabilidades alemanas en el marco de la UE con sus socios europeos.

A su vez, también derivado de su historia de vida, la personalidad de Merkel ha estado fuertemente comprometida con los valores de la moral y la ética. El hecho de haber nacido en Alemania Oriental, le ha permitido desarrollar cualidades como el “rigor intelectual”, el compromiso con los valores cristianos, pero, sobre todo, con el valor del “consenso”. Respecto a ello, diversos autores resaltan su habilidad en la búsqueda de conciliar acuerdos y de equilibrar intereses contrapuestos, no solo dentro de las diversas ramas políticas que han conformado sus Gobiernos de Coalición (su partido, los socialdemócratas y los liberales), sino también dentro de la propia sociedad alemana, lo que se ha reflejado en un claro liderazgo interno.

Lo anteriormente desarrollado puede verse reflejado, incluso, en el marco de la crisis de refugiados, donde la canciller en sus reiterados discursos ha resaltado dichos valores y ha impulsado una política basada en la “necesidad moral” de atender a los que huían de la guerra en sus países de origen (Morillas y Rodríguez, 2019). Este fuerte compromiso con los valores, sustentado en sus ideales humanitarios cristianos, puede verse expresado tanto en sus palabras: “*la solidaridad debe ir de la mano de los esfuerzos de los afectados*” (Bundesregierung, 2015e, Traducción propia), como en sus acciones políticas, por ejemplo: la decisión de recibir a los refugiados sirios en agosto de 2015 sin establecer limitaciones en cuanto al número de flujos. Esta decisión, que ha marcado gran parte de su mandato, fue enmarcada en uno de los puntos más álgidos de la crisis, donde las condiciones humanitarias de los refugiados reclamaban una mayor solidaridad internacional y europea. En este contexto de “compasión” y del “deber ético” de atender las necesidades de los desplazados, es donde se explaya el estilo particular de la canciller basada en un compromiso con las virtudes morales. Es decir, es en el posicionamiento de la moral frente a la “adversidad” donde Merkel refleja una convicción inherente en los valores cristianos (Morillas y Rodríguez, 2019).

La decisión de recibir altos flujos de desplazados trajo consigo el reto de integrarlos dentro de la sociedad alemana, lo que ha traído diversas manifestaciones internas. Allí puede verse el esfuerzo por una política consensual de la canciller, como otra arista de su estilo. Puesto que, frente a sectores que han propugnado una mirada anti migrante y

hostil hacia los refugiados, sus discursos se centraron en recordarle al pueblo alemán los valores humanitarios y la historia migratoria de Alemania. Esta experiencia como país de inmigración fue la base para instar a la unidad social y al “deber moral” de atender a los refugiados. Su habilidad para generar consenso dentro de la sociedad, especialmente en cuanto a la integración de los desplazados (un debate que en Alemania ha girado en torno a las implicancias socioculturales), ha manifestado un aspecto mucho más emocional en su gestión política (Morillas y Rodríguez, 2019). Además, ha sabido encauzar los debates dentro su propio partido, la CDU, que históricamente ha tenido una mirada restrictiva de la inmigración, y también dentro del ámbito europeo, abogando por un reparto de las cargas basado en la “responsabilidad humanitaria” de los Estados Miembros en la gestión de la crisis.

Lo anteriormente expuesto le ha valido, por los académicos y medios de comunicación, los calificativos de: una “líder moral”, “la canciller en tiempos de crisis” o “líder de Europa”. Ello ha expuesto no solo un liderazgo interno, sino también un liderazgo a nivel intra europeo.

Merkel ha exhibido un estilo diplomático basado en un compromiso con las normas alemanas, europeas e internacionales. En primer lugar, ha promovido el consenso político para que Alemania se adaptara legislativamente a la llegada de refugiados (Galván, 2021). En segundo lugar, la decisión de acoger a los refugiados respondía a las “obligaciones humanitarias” derivadas del cumplimiento de la Ley Fundamental alemana, la normativa del bloque y la Convención de Ginebra. En tercer lugar, emprendió diversos esfuerzos para la concreción de un acuerdo a nivel europeo, como lo demuestran sus contribuciones diplomáticas para el Acuerdo UE-Turquía. La búsqueda de un consenso europeo también ejemplifica una defensa de los valores de la UE y un sentido de unidad del bloque frente a la gestión de la crisis. Como expresa Merkel: “...*Europa es una comunidad de valores compartidos, una comunidad fundada en reglas y responsabilidades compartidas. En mi opinión, significa que los desafíos paneuropeos no deben ser resueltos por unos pocos Estados miembros por sí solos, sino por todos juntos*” (párr. 24) (Bundesregierung, 2015k.Traducción propia). Esta visión europeísta de Merkel, también puede inferirse en una sus expresiones: “*Alemania se encuentra en el corazón de Europa, y Alemania se beneficia de Europa...*” (Bundesregierung, 2016b.Traducción

propia). En materia de PE, ello se tradujo en vincular aún más los ideales e intereses nacionales dentro del nivel europeo-comunitario.

Asimismo, y siguiendo a Lasagna (1996), las percepciones del líder político sobre el contexto del sistema internacional (amenazas u oportunidades) también influyen en su postura y en la manera de dirigir la PE. En el caso de Ángela Merkel, se podría apuntar que dentro de un contexto de creciente securitización de la crisis de refugiados, la canciller ha resaltado, en sus diversas declaraciones, la dimensión humanitaria de la crisis. Es decir, la llegada de los refugiados no fue concebida por Merkel como una “amenaza” a la identidad y a los valores nacionales y europeos, sino como una situación humanitaria donde Alemania tenía el “deber” y la “responsabilidad” de proporcionar ayuda y acoger aquellos solicitantes de protección internacional.

En concreto, la canciller ha desarrollado un estilo, y también un modo de implementar y ejecutar la PE, en primer lugar, influido por su historia de vida, la cual remite a una crianza dentro de una Alemania internamente dividida por el muro de Berlín. De modo que el haber vivido la experiencia de la “división” dentro de la sociedad alemana contribuyó a que desarrollara una postura más acogedora y receptora tanto de la población nativa como de los solicitantes de asilo. A su vez, el haberse formado dentro de Alemania Oriental influyó de importante manera sobre su mirada respecto al fenómeno de la migración, ya que con la caída del muro de Berlín y la declinación de la antigua república comunista, miles de alemanes emigraron desde la Alemania del este hacia el oeste. Por último, su estilo se ha centrado en un liderazgo bajo un claro compromiso con los principios éticos y normativos que guiaron tanto sus declaraciones como sus decisiones políticas.

5. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES, LIMITACIONES

El movimiento internacional de personas, especialmente el desplazamiento forzado, es una de las temáticas más desafiantes dentro de la agenda internacional actual. Como ha mencionado Miranda (2005), la presencia de actores ajenos a las relaciones interestatales ha modificado la esencia de la PE de un Estado, y la respuesta a ello ya no se encuentra únicamente enfocada desde la perspectiva de seguridad. El fenómeno de los refugiados, como se ha podido observar en la presente investigación, es un asunto global y complejo con características multidimensionales, tanto de aristas de política internacional como de proyecciones nacionales. El estado (en este caso Alemania), a través de su PE, ha tenido que balancear aspectos externos, pero también cuestiones domésticas, como la integración de los recién llegados a la sociedad de acogida.

La emergencia humanitaria de los éxodos masivos se visibilizó en la denominada “crisis de refugiados” o “crisis migratoria”, que alcanzó en 2015 su punto más crítico. El reto de gestionar las altas cifras de refugiados puso en escena el desafío de la UE de integrar la diversidad cultural y étnica a la región; desafío que, en los hechos, se tradujo en una restricción a la inmigración que fue tomando forma no solo en los discursos de los líderes, a nivel nacional y dentro de la UE, sino también en las acciones, como las deportaciones y la construcción de muros en la frontera que impedían el ingreso de los refugiados. Este resguardo de la soberanía, protagonizada por algunos de los Estados Miembros del bloque, conllevó a la creciente “securitización” de la cuestión migratoria. Es decir, la percepción de tales flujos como una amenaza a los valores europeos y a la identidad local. Es en este contexto, en el que Alemania se colocó como el Estado de la UE que más refugiados recibió y el que sacó a relucir su identidad nacional.

De lo expuesto en la investigación, se infiere que la autopercepción alemana se encontró centrada en un fuerte arraigo a los valores de “solidaridad”, “responsabilidad” “dignidad humana”, “libertad” y “compasión”, consagrados en las leyes nacionales y en los tratados europeos. Estos valores fueron el eje de la respuesta alemana a la crisis, especialmente en los momentos decisivos de la misma, en agosto y septiembre de 2015, cuando las condiciones humanitarias de aquellas personas que buscaban protección en Europa habían alcanzado su punto máximo. Además, Alemania concibió su “fortaleza” y su “poder” como elementos claves de su autopercepción, sosteniendo que podía ges-

tionar eficazmente las crecientes llegadas de refugiados y la integración de los mismos. Se ha manifestado también que la identidad alemana se encontró dentro de un marco más amplio, la “identidad europea”. De esta manera, la UE y sus valores se colocaron como un importante aspecto identitario de Alemania. Tanto es así que la crisis de refugiados como “desafío europeo” pasó a ocupar un lugar central en la agenda política alemana. Coincidiendo con Abmeier y Göbel (2016), fue precisamente mediante la defensa de la unidad de bloque y de los valores colectivos, que Alemania entendió que no podía actuar unilateralmente, sino que la crisis de refugiados solo podía gestionarse de manera conjunta, en estrecha cooperación con los Estados miembros de la UE.

Asimismo, el hecho de no establecer un límite a los flujos de refugiados que llegaban al país, junto con las reiteradas expresiones de la canciller sobre la experiencia histórica de Alemania en cuanto a la llegada masiva de inmigrantes en los años sesenta, expuso que Alemania se haya auto percibido y presentado a sí misma, en el contexto de la crisis, como un importante “país de inmigración” que tenía la “responsabilidad humanitaria” de acoger a las personas que huían de sus países de origen. Las manifestaciones políticas de Merkel y el recibimiento de la sociedad alemana reflejaron la “cultura de bienvenida”, aquella actitud basada en la aceptación de la diversidad y recepción de los refugiados, expresando características cosmopolitas del pueblo alemán.

Alemania, mostrándose como guía ante la emergencia humanitaria, reflejó su liderazgo como un aspecto esencial de su identidad y de su PE. Como se mencionó anteriormente, la crisis de refugiados se volvió un asunto europeo que debía gestionarse. Ante esto, Alemania manifestó expresamente su voluntad de liderar este camino abogando por una “solidaridad europea”. Coincidiendo con Escobar (2017), promovió un liderazgo en defensa de los valores europeos. Con este fin, convocó reuniones y cumbres en el marco de la UE, destinadas a la concreción de acuerdos vinculantes y programas de reasentamiento entre los Estados miembros para el registro y la distribución de los refugiados que llegaban al continente. Alemania abogó por el establecimiento de un sistema de cuotas de manera “justa” y “solidaria”, en lugar de colocar límites máximos para la entrada de los flujos de refugiados.

La responsabilidad humanitaria de atender a los refugiados no solo presentó un aspecto moral sino también legal, manifestando la dimensión normativa de la identidad. El Estado alemán, y especialmente la canciller, manifestaron su compromiso con nor-

mas nacionales (la Ley Fundamental), regionales (Tratados europeos) e internacionales (la Convención de Ginebra) que instan al Estado alemán a cumplir con sus “obligaciones humanitarias”. A su vez, la “cultura de bienvenida” no solo se proyectó como un proceso político y discursivo, sino también a través de un proceso legislativo, que conllevó al Estado alemán a sancionar nuevas leyes y a reformar las existentes, en vista de adecuar el sistema nacional de asilo a la nueva realidad e instar a la integración de los recién llegados dentro de la sociedad de acogida. Tal proceso legislativo fue incorporando aspectos humanitarios y pragmáticos, que apuntaron a acoger e integrar a los refugiados, desde una perspectiva de equilibrio entre la recepción y la real capacidad de acogida del Estado.

En concreto, la pregunta de fondo de “qué es ser alemán” o “quién es Alemania” ha estado presente a lo largo de la historia del país, no solo en el debate político-social, sino también jurídico. A pesar de la existencia de sectores antiinmigrantes en la historia alemana, la crisis de refugiados se presentó como una oportunidad para reforzar y visibilizar su percepción como un país de inmigración, a través de los discursos políticos de la canciller como “líder” de dicha identidad e incluso en las acciones políticas y normativas.

La PE alemana, en el marco de la crisis de refugiados, ha promovido ciertos objetivos que buscaron abordar a corto plazo los flujos de desplazados. Se evidenció que Alemania se centró en acoger aquellas personas que se dirigían hacia el país, y durante la mayor parte de 2015, buscó cooperar con sus socios europeos para el desarrollo de programas/acuerdos de reubicación y reasentamiento de refugiados. La emergencia humanitaria, durante los meses más críticos, instó a que el Estado alemán buscara consolidar un enfoque común de la crisis, basado en un reparto de las cargas entre los miembros del bloque y en la defensa de los “valores europeos”. Los objetivos alemanes no solo se centraron en ver la crisis como una problemática regional y, por ende, en gestionar la cooperación dentro del ámbito de la UE; sino que, a partir de 2016, ante las crecientes cifras y el cierre de fronteras de los países vecinos en los Balcanes Occidentales, fue necesario reforzar la cooperación con terceros países. Alemania, en el marco de la externalización de la política migratoria de la UE, entendió que era necesario también colaborar y trabajar en conjunto con los países de origen, los de tránsito y los de destino

de los refugiados; por lo cual estos pasaron a ocupar un lugar destacado en la agenda alemana, colocándose como socios potenciales para el manejo de la crisis.

En la presente investigación, se dedujo que estos objetivos estuvieron alineados con ciertos intereses de la PE del Estado alemán, los cuales tuvieron un alcance mucho más profundo. Por un lado, se buscó reforzar el papel de liderazgo de Alemania dentro del bloque y cumplir con las obligaciones históricas humanitarias y legales del país frente a la situación de emergencia que presentó la crisis. Por otro lado, mientras que los Estados vecinos introdujeron topes en la entrada de refugiados o procedieron con el cierre de fronteras, Alemania se propuso, dentro un marco europeo e internacional, abordar e identificar soluciones efectivas (a largo plazo) a las causas fundamentales que hacen al desplazamiento forzado de las personas de sus países de origen. Todo ello contribuyó a trazar otro interés esencial de la PE alemana, centrado en promover una autopercepción como un país de inmigración y fortalecer, así, una identidad basada en los valores de posguerra y, por tanto, diferente de su “pasado”.

Las estrategias del Gobierno alemán para la concreción de dichos objetivos e intereses se caracterizaron por el desarrollo tanto de instrumentos diplomáticos (la convocatoria y participación de encuentros y Cumbres, etc.) como de instrumentos jurídicos (negociaciones y/o firma de Acuerdos, entre otros). Es decir, las herramientas seleccionadas giraron en torno a dos ejes: acordar iniciativas bilaterales con los socios europeos y terceros países e impulsar medidas a nivel multilateral como los aportes de Alemania para el Acuerdo UE-Turquía en el marco de las negociaciones europeas.

La PE alemana, en el marco de la crisis, se vio claramente influida por el estilo diplomático de la canciller. Se observó algunos ejes en su forma de ejecutar la política; uno de ellos es respecto a su historia de vida: el haberse criado en una familia religiosa y luego haber desarrollado su trayectoria política dentro de un partido con fuertes componentes católicos como la CDU, le inculcó un fuerte compromiso con los valores cristianos y humanitarios. Merkel ha demostrado el esfuerzo de articular y promover estos valores, a los que ha defendido tanto en sus discursos como en sus decisiones políticas. También ha manifestado, como segundo aspecto, un compromiso en las normas nacionales, europeas e internacionales. Un tercer aspecto, y coincidiendo con Galván (2021), su estilo “metódico” y “razonable”, derivado también de su formación académica, le permitió un abordaje pragmático de los hechos, entendiendo que Alemania no podía

abordar unilateralmente la crisis, por lo tanto, buscó mediante su PE, liderar este camino en vista de un abordaje regional de la crisis promoviendo la cooperación sus socios europeos.

Un cuarto eje es su liderazgo conciliador, el cual le permitió, durante la crisis, abordar las consecuencias internas de acoger refugiados, es decir, integrarlos dentro de la sociedad. Para ello instó a la unidad del pueblo alemán, entre aquellos que apoyaban su política de recepción de refugiados y aquellos con una mirada anti migrante, haciendo referencia a la historia migratoria de Alemania. Ahora bien, Merkel no solo ha manifestado un liderazgo interno, sino también dentro del bloque, colocándose como una “líder moral” al instar en las diversas Cumbres de la UE a una solidaridad europea, a un reparto de las cargas y a una defensa de los valores europeos. Es aquí precisamente donde se advirtió la visión europeísta de su política. Por último, el haberse criado en Alemania Oriental y el haber experimentado la inmigración masiva producto de la caída del Muro de Berlín influyeron en que la canciller desarrollara una postura más acogedora frente a la masiva de llegada de solicitantes de protección internacional.

Esta serie de conclusiones en base a cada una de las dimensiones, permitieron dilucidar la relación entre la identidad y la PE alemana, y de esta manera, abordar el objetivo general de la investigación. Respecto a ello, se puede acotar que, en el marco de la crisis de refugiados, Alemania ha expuesto y manifestado en su PE, una identidad centrada en la “diferenciación con su pasado”. La República Federal alemana ha promovido una imagen diferente de la Alemania nacionalsocialista, donde el estado había construido un ideal de raza superior. Esta nueva identidad le ha permitido a Alemania reconocerse como país de inmigración, bajo una idea de recepción, apertura a la diversidad y un fuerte arraigo a los valores morales y normativos. Esta imagen, promovida por Merkel, le permitió desarrollar una PE más “acogedora” no solo al recibir los refugiados sino también al promover su integración dentro de la sociedad alemana.

Esta nueva faceta también evidenció el liderazgo alemán como una importante característica tanto de la identidad alemana como de su PE. En el desarrollo de esta nueva imagen, el estilo diplomático de Merkel manifestó que Alemania tenía que liderar la crisis como asunto europeo bajo valores humanitarios. Asimismo, la visión europeísta sirvió como componente identitario que guió gran parte de la PE del país, apuntando a la defensa de los valores europeos y a la cooperación con sus socios. Esto último, tam-

bién evidenció otra característica importante centrada en el multilateralismo, permitiendo definir la PE alemana involucrando a otros, y que, a su vez, le permitió desprenderse de su papel aislacionista y unilateral de la guerra fortaleciendo esta nueva identidad.

En definitiva, Alemania y, en especial Ángela Merkel, manifestaron un quiebre en lo identitario, basado en la “diferenciación con su pasado”, que guió una nueva faceta de la PE alemana, centrada en Europa, el multilateralismo y un liderazgo en defensa de los valores.

Las limitaciones encontradas durante el desarrollo de este trabajo se manifestaron en el escaso número de investigaciones que aborden metodológicamente la relación entre identidad y PE. Debido a ello, la presente investigación trató de realizar un aporte, a partir de la vinculación de diversos autores, en el desarrollo de estos dos conceptos a fin de que luego sean profundizados en posteriores trabajos.

Resulta relevante acotar que el tema abordado no se agota en el presente trabajo, sino que se plantean algunas recomendaciones y líneas para futuras investigaciones:

En primer lugar, se considera necesario profundizar aún más el concepto de identidad dentro de la disciplina, a fin de lograr no solo un desarrollo teórico sino también metodológico, en lo referente a las cuestiones subjetivas de los actores internacionales. Se podría indagar cómo cuestiones internas de los Estados, especialmente su autopercepción, influyen y se vinculan con aspectos externos como la PE u otros.

En segundo lugar, podría ser productivo dentro de la disciplina analizar al Estado alemán bajo una perspectiva comparativa respecto a otro Estado miembro de la UE, como, por ejemplo, aquellos que tendieron a una postura anti migratoria en los hechos y en el plano discursivo. En este sentido, se podría dilucidar los temas subyacentes, debates y posibles explicaciones teóricas que surjan de sus identidades nacionales y comportamientos externos en la temática del desplazamiento forzado.

En tercer lugar, se podría profundizar el papel y/o protagonismo del partido alemán de extrema de derecha, “Alternativa para Alemania” (AfD) u otros actores nacionales dentro de la identidad alemana en el marco de la mencionada crisis u otros eventos.

En cuarto lugar, se sugiere ahondar en cómo Alemania trabaja el vínculo identidad-PE frente a otros fenómenos u otras problemáticas del escenario internacional y regional.

En quinto lugar, al considerarse el desplazamiento forzado como una temática actual de carácter global, se podría ampliar el periodo de estudio de la investigación ante hechos anteriores y posteriores a 2015-2018.

Por último, sería interesante analizar el estado de la identidad nacional de Alemania luego de la finalización del mandato de Ángela Merkel en la Cancillería, teniendo en cuenta su rol protagónico en la identidad y la política exterior alemana.

6. ANEXOS

6.1 Declaración de la Canciller Federal Ángela Merkel ante el Parlamento Europeo (2015)

7 october, 2015

In Strasbourg

President of the European Parliament Martin Schulz,

President of the European Commission Jean-Claude Juncker,

Distinguished colleagues at the European Parliament,

Ladies and gentlemen,

The last time a French President and a German Chancellor jointly addressed the European Parliament was in November 1989. François Mitterrand and Helmut Kohl spoke together here in Strasbourg shortly after the fall of the Berlin Wall. Both of them felt that great changes were about to sweep Germany and Europe. Both of them were deeply moved by this wind of change. Both of them clearly expressed their commitment to responding with joint European solutions. And so, the healing of the divide in Germany was ultimately followed by the healing of divisions in Europe.

Today we can look back with gratitude and some pride on the historic achievements that we Europeans were responsible for over these years of continental bonding. And now it seems a matter of course to us that Europe is free and united. But this historic achievement required tremendous exertions.

The old member states were, for example, visited by fears and scepticism regarding the plans to almost double the number of European Union member states. Many people viewed freedom of movement for millions of new EU citizens as a threat to their own jobs. New decision-making structures had to be created. European funds had to be redirected towards the new member states.

Today we can see that these efforts have paid off for us all. They have not brought us less prosperity, but more prosperity. They have not brought us less freedom, but more freedom. They have not brought us less diversity, but more diversity. In brief, they have brought us more Europe, because we Europeans have learned in the course of our history to make the most of our diversity. The quality that has enabled us to do this, that has allowed us to combine freedom with responsibility, is tolerance. This is a precious asset.

Overcoming the fault-lines between East and West has proven to be a massive success story. It has shown us what we Europeans can do if we only want to, if we are bold and stick together. It has also shown that there is no reason at all to be discouraged by the set-backs that are bound to come every now and again. In a nutshell, it has shown us what is possible.

This has also been shown by the drafting of the EU Charter of Fundamental Rights and the Lisbon Treaty. This has been shown by the lessons of the international financial crisis, which we mastered together and from which we emerged stronger than we had entered it. This has been shown by the European debt crisis, during which we acted together. François Hollande mentioned the difficult negotiations. But by acting together, we were able to preserve the cohesion of the eurozone.

Ladies and gentlemen, today the French President François Hollande and myself have been given the privilege of addressing you. I would like to thank the President of the European Parliament for this kind invitation. Now, again, Europe is facing a tremendous challenge. We are facing a test of historic proportions.

I am talking of course about the many, many people who have set off on dangerous journeys to Europe to seek refuge here. People who are crossing the Mediterranean to reach Italy, or who are crossing the Aegean from Turkey to Greece. People who are fleeing civil wars, especially the war in Syria, which has already claimed more than 250,000 lives and made refugees of more than 10 million individuals. Refugees from Iraq and refugees from Africa who cross the unstable state of Libya to reach us.

They all know too well that our diplomatic and political efforts and those of our transatlantic allies have not yet brought peace in Syria. It proved impossible to prevent the terrorist organisation IS from gaining strength in Iraq and in Syria. The power vacuum in Libya has not yet been filled. Giving these people the chance to live their lives in dignity, in their home countries, without being scared to death by bombs and terrorists – managing that is a European task, and ultimately a global task.

Today's message is that it will take a determined contribution from Europe to solve this crisis – by taking action against war and displacement, terrorism and political persecution, and against poverty and despair.

Germany and France have endeavoured resolutely to resolve the terrible conflict between Russia and Ukraine. We have seen the Crimea annexed, and eastern Ukraine destabilised. To be quite frank, it is fortunate that we in Europe acted together, that we imposed sanctions together and said that Russia's actions constituted an impermissible violation of our principles. We are now working in the "Normandy" format to resolve this conflict. Just last Friday we held talks in France, in Paris, which give us cause to hope that at least the ceasefire could hold. The elections in Donetsk and Luhansk have indeed been postponed. But, ladies and gentlemen, this is only one of many conflicts.

I'm convinced that we have to tailor our foreign and development policy far more closely to the goals of resolving conflicts and combating the factors that cause people to flee their homes. We will also have to provide much more money than we have done to date. The necessary decisions to this end will have to be taken quickly. All of these things will change Europe again, just as Europe was profoundly altered by the revolutions in Central and Eastern Europe 25 years ago.

Of course, we will continue to work on improving our competitiveness. Of course, we will work on the digitisation of our societies, on sustainable development, on a joint energy policy and on free trade agreements with other countries in line with our principles. Now more than ever, there is a need for an economically strong Europe, which uses the opportunities of the single market. To this end we have to improve economic policy coordination within the

eurozone and, on that basis, correct the mistakes that were made when the European economic and monetary union was created. Germany and France will play their part in this endeavour.

But the truly massive number of refugees is changing Europe's agenda in yet another way – and permanently, because they challenge our values and interests as Europeans and worldwide in a unique way. If the aim is to regulate and ultimately curb the flood of refugees, there is no alternative to addressing the issues which cause people to flee their homes. This will obviously require time, patience and a long-term strategy.

In these past few months in particular, we in Europe have seen how closely connected we are to these global events, directly, whether we like it or not. We can no longer shut ourselves off from what is happening in the world. Not since the Second World War have so many people fled their homes as today – the number has now reached around 60 million. This figure alone highlights the dimension of the task.

Nobody leaves their home lightly – not even those who are coming to Europe for economic reasons. But we have to say to these people that they cannot stay, to make sure that we can truly help those who genuinely need our protection from war and persecution. We need a political process involving all regional and international actors to resolve the crisis in Syria – with a greater role for Europe. We have to help Syria's neighbours so that they can offer the millions of refugee's decent prospects. The European Commission has thus put forward proposals on an improved financial framework. I would also like to thank the European Parliament for supporting these proposals. The national states must also play their part.

Turkey has a key role to play. It is our direct neighbour and a gateway for irregular migration. Turkey is doing amazing things for more than two million refugees from Syria. But it needs more support from us – to feed and accommodate the refugees, to secure borders, and to fight human traffickers. For this very reason, the dialogue on migration policy that the European Commission has launched with Turkey is of vital importance. Germany will work bilaterally in support of the Commission's endeavours in this regard. Equally important are the efforts to form a government of national unity in Libya. Europe supports the efforts undertaken by UN Envoy León.

The entire European Union is called upon to address these challenges. In the refugee crisis we must not give in to the temptation to fall back on national government action. On the contrary, what we need now is more Europe. More than ever, we need the courage and cohesion that Europe has always shown when it was really important. Germany and France are ready to act accordingly.

We are in full agreement on this with the President of the European Commission, who has put many important proposals on the table, proposals that we now need to implement systematically. We are in full agreement on this with the President of the European Council, who is working tirelessly to improve cooperation with the countries of origin and transit. And we are in full agreement on this with the European Parliament, which in its resolution of 10 September reminded us that national go-it-alone efforts will not solve the refugee crisis. Mr President, we would also like to thank you for adopting unconventional, fast-track decisions. These were important.

For only together will Europe succeed in mitigating the root causes of flight and displacement worldwide. Only together will we succeed in effectively combating criminal human trafficking rings. Only together will we succeed in better protecting the external borders of the European Union with jointly operated hotspots and manage not to jeop-

ardise our internally border-less Europe. – I will say it explicitly: we will only be able to successfully protect our external borders if we do something in our neighbourhood to overcome the many crises that are happening on our doorstep, as it were. – Only together will we succeed in concluding EU-wide returns agreements, in order to get those people who will not be allowed to stay here back to their countries of origin. Only together will we succeed in distributing the refugees fairly and equitably among all the member states. A first step has been taken. For this too I would like to thank the Parliament, or rather a majority thereof.

Let's be honest, the Dublin procedure in its current form is obsolete in practice. The intention behind it was good, of that there can be no doubt. But, all in all, it has not proven viable when faced with the current challenges at our external borders. I therefore advocate the adoption of a new approach based on fairness and solidarity in sharing the burdens. I welcome the Commission's work in this regard. I think it is good that Germany and France are in agreement on this point.

Equally, it is only together that we will succeed in tackling the huge job of integrating so many refugees. We can rightly expect the people who come to us in Europe to become integrated into our societies. This requires them to uphold the rules that apply here, and to learn the language of their new homeland.

But conversely, we also have a duty to treat the people who come to us in need with respect, to see them as human beings and not as an anonymous mass – regardless of whether they will be allowed to stay or not. That is why it is so important to uphold the minimum humanitarian standards we agreed on for feeding and housing refugees and for conducting asylum proceedings. We owe that to them, the refugees, and to ourselves.

For Europe is a community of shared values, a community founded on shared rules and shared responsibility. In my opinion this means that we must be guided by the values we have enshrined in the European treaties: human dignity, the rule of law, tolerance, respect for minorities and solidarity. In my opinion it means that pan-European challenges are not to be solved by a few member states on their own, but by all of us together.

We need to realise that it wouldn't help anybody for us to try to completely isolate ourselves, to knowingly allow for the fact that people could come to harm at our borders – certainly not the people concerned, who would still find ways and means of getting here, and not even ourselves in Europe. Retreating from the world and shutting ourselves off is an illusion in the age of the Internet. It would not solve any problems, but would create additional ones, for we would be abandoning our values and thereby losing our identity. If we forget that, we betray ourselves – it's that simple. But if we remember it, we will manage to pass this historic test and will, moreover, emerge stronger from this crisis than we went into it. Then we will manage to persuasively stand up for our values and interests at global level, too. By the way, that is what people outside of Europe, too, expect of us.

Ladies and gentlemen, the reasons why people leave their homelands are all too familiar to us from our own European history. For centuries, our continent was not the destination, but first and foremost the starting point for refugees, displaced persons and migrants. – Jean-Claude Juncker reminded us forcefully of this fact in his state of the Union address. – Today Europe is a region on which many people from all over the world pin their hopes and aspirations – a region that people dream of, in the way that, 25 years ago, I and millions of others in Central and Eastern Europe dreamed of a free and united Germany and Europe.

We have to deal responsibly with Europe's gravitational pull. In other words, we have to take greater care of those who are in need today in our neighbourhood. If we view this challenge as a joint European and worldwide challenge, we will also be able to identify and seize the economic and social opportunities that this historic test brings. And we will, incidentally, see that the opportunities are greater than the risks.

We will have to continue working hard to convince people of the value of our Europe. François Hollande, after centuries of war and hatred between our two peoples we are today fighting together for shared objectives. I would like to invite all of you here in this distinguished House to work together to convince people of the value of our Europe. Every single MEP can play an important role – in your home states, in your constituencies, and across Europe vis-à-vis the pan-European public.

Let us work together on this, in the manner that Helmut Kohl suggested back in 1989 here in the European Parliament with an eye on the revolutions in Central and Eastern Europe. I quote: “with judiciousness and moderation, with creativity and flexibility”.

Thank you very much

6.2 Declaración de la Canciller Federal Ángela Merkel en la Conferencia de Naciones Unidas para la adopción del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (2018)

December 10, 2018

In Marrakesc:

Conference President Foreign Minister Bourita,

Secretary-General,

President of the General Assembly María Espinosa,

Special Representative for International Migration Louise Arbour,

Presidents,

Colleagues,

Excellencies,

Ladies and gentlemen,

I am delighted to be here with you in Marrakech today. I would like to express my sincere thanks to our Moroccan hosts, as well as to the United Nations and to everyone else who has made this conference possible.

Today is a very important day. For we are adopting a comprehensive political agreement on migration at global level for the first time. The United Nations General Assembly was right to focus on two issues in 2016 – on the one hand the topic of refugees, the legal basis of which is the Convention relating to the Status of Refugees, and on the other hand the topic of migration, an issue affecting millions of people throughout our world. A clear distinction has been made here between refugees and migration, which is particularly significant. That is why two Compacts have been drawn up as a result. And both are to be adopted by the General Assembly before the end of December.

Today, on the 70th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights by the United Nations General Assembly, it is particularly appropriate that we are also considering the fate of the many millions of migrants across the globe and reiterating our conviction that universal human rights apply to every individual in every country of the earth.

Ladies and gentlemen, today we are adopting this Compact, which expressly states that its focus is on safe, orderly and regular migration. The very title of the Compact therefore describes its goal very specifically. It has become clear, and it also makes sense that this goal can only be achieved through multilateral cooperation. We could therefore say that 70 years after adoption of the International Bill of Human Rights it is high time that we also turned our joint attention to the issue of migration. Migration is a natural and frequent occurrence, and it is a good thing when it takes place legally.

Germany is a member of the European Union. Within the European Union we enjoy freedom of movement for the purposes of taking up employment. That is one aspect of our single market, and it brings us greater prosperity. That is why labour migration within the European Union is clearly regulated, also reflecting the principles of this

Compact. It is all about equal pay for the same work. It is about reasonable standards. All this is something we take for granted within the European Union.

Due to its demographic development, Germany is a country that in future will continue to require higher numbers of qualified experts, including more experts from countries outside the European Union. We therefore have an interest in legal migration. And what is in our interests is also subject to our sovereign right to self-determination. The Compact states specifically that the Member States have the sovereign right to determine their own policies. At the same time, the Compact is not legally binding. So we will be reliant on legal migration as far as qualified experts are concerned and will need to talk to other countries about what is in our interests.

Nonetheless, we are aware that even within the context of legal migration as it exists in the world today, some people are exposed to extremely unfair working conditions. Child labour is still a reality. Dire working conditions are a reality. The Compact tackles these issues. And rightly so.

The Compact is also expressly intended to prevent and counter illegal migration. It expresses the commitment to border management. It expresses the commitment to fighting human trafficking. It expresses the conviction that every individual should have adequate documentation. And it raises the issue of the readmission of nationals residing illegally in another state.

We are all aware of the risks to which people who fall into the hands of human traffickers and smugglers are exposed. I would like to take this opportunity to thank the International Organization for Migration, which will play a major role in connection with the implementation of this Compact, for its work, which it performs in many countries and which prevents many people from suffering an even worse fate.

We cannot allow human traffickers and smugglers to decide on whether someone from one country should enter another, robbing poor people of their money in the process. Ultimately, this money is then used for drug trafficking or the purchasing of weapons, which in turn makes these countries even more unsafe. Our goal must be for states themselves to regulate migration issues legally. It is crucial that we join forces to fight illegal migration in the interests of our citizens. It must be clear to everyone that states acting single-handedly will not be able to resolve this problem, but that it must be tackled through multilateral cooperation, and that this is indeed the only way to do so.

I would like to thank the Kingdom of Morocco specifically for the great responsibility it has assumed for migration issues within the African Union. For the partnership between Europe and Africa is crucially important in implementing the goals of this Compact.

We all know that we will only be able to tackle illegal migration if all countries in the world have opportunities for development. That is why the Compact goes hand in hand with implementation of the 2030 Agenda. It has already been said here today that if the goals in the areas of education, health, security and nutrition are not achieved, neither will we manage to get to grips with illegal migration and truly put a stop to it. That means that the development and implementation of this Compact and its content are inextricably linked. And all countries of the world need to have fair development opportunities if we are to shape globalisation humanely.

Now we all know that illegal migration due to the unequal development opportunities in the world sparks considerable fear in our countries in some quarters. These fears are exploited by opponents of the Compact to spread

false rumours. But in essence, all discussion of this Compact and whether or not it is the right approach centres around the principle of multilateral cooperation.

Ladies and gentlemen, it is worth reminding ourselves that the United Nations was founded as a result of the Second World War. As German Chancellor, I stand here as a representative of a country that brought immeasurable suffering on humanity as a consequence of National Socialism. The response to pure nationalism was the establishment of the United Nations and a commitment to work together to resolve the issues that concern us. All debate surrounding this Compact – and that is why I made a very deliberate decision to come to Morocco today – concerns the very foundation of our international cooperation, no more and no less.

That is why it is worth fighting for this Compact – both because of the many people who will thereby be able to have a better life, and because of its clear commitment to multilateralism. This is the only way that we will be able to make our world a better place. Germany is committed to this task. We have held intensive discussions in our parliament. There was a large parliamentary majority in favour of supporting this Compact. Germany will continue to play an active role in its further implementation for the benefit of the people on our planet.

Thanks you very much.

6.4 Declaración de Malta

Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central

3 de febrero, 2017

La Valeta:

1. Acogemos con satisfacción y apoyamos los esfuerzos de la Presidencia maltesa para llevar adelante todos los elementos de la política global de migración de la UE. Reafirmamos que estamos decididos a actuar respetando plenamente los derechos humanos, el Derecho internacional y los principios europeos, y de forma conjunta con ACNUR y la OIM.

2. Un elemento clave de una política migratoria sostenible es garantizar el control eficaz de nuestras fronteras exteriores, y contener los flujos ilegales hacia la UE. En 2016, las llegadas disminuyeron hasta un tercio del nivel de 2015. En la ruta del Mediterráneo oriental, aunque sigue habiendo presión, las llegadas registradas en los últimos cuatro meses de 2016 se redujeron en un 98 % en relación con el año anterior. Mantenemos nuestro compromiso con la Declaración UE-Turquía y con la aplicación plena y no discriminatoria de todos sus aspectos, y proseguimos la ayuda a los países situados a lo largo de la ruta de los Balcanes occidentales

3. Sin embargo, en la ruta del Mediterráneo central se detectaron más de 181 000 llegadas en 2016, mientras que el número de personas desaparecidas o muertas en el mar ha venido alcanzando un nuevo récord cada año desde 2013. Habida cuenta de los centenares de personas que ya han perdido la vida en 2017 y acercándose la primavera, estamos decididos a tomar medidas adicionales para reducir significativamente los flujos migratorios a lo largo de la ruta del Mediterráneo central y para desarticular el modelo de negocio de los traficantes, vigilando al mismo tiempo las rutas del Mediterráneo oriental y otras rutas. Intensificaremos nuestra cooperación con Libia como principal país de partida, así como con sus vecinos del norte de África y del África subsahariana

4. El Marco de Asociación y el Plan de Acción de La Valeta nos han permitido profundizar una cooperación a largo plazo con algunos de los países socios, incluido sobre las causas profundas de la migración, a través de una asociación sólida, basada en la confianza mutua. Este trabajo ya está dando resultados y se intensificará. Al mismo tiempo, la urgencia de la situación requiere nuevas medidas operativas inmediatas a nivel regional, adoptando un enfoque pragmático, flexible y adaptado a cada situación, para cada punto a lo largo de la ruta migratoria y contando con la participación de todas las partes interesadas. En este contexto, acogemos con satisfacción la Comunicación conjunta de la Comisión y de la alta representante titulada «Migración en la ruta del Mediterráneo Central — Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar».

5. Los esfuerzos de estabilización de Libia son ahora más importantes que nunca, y la UE hará todo cuanto sea posible para contribuir a la realización de este objetivo. En Libia, el desarrollo de capacidades es fundamental para que las autoridades adquieran el control sobre las fronteras terrestres y marítimas y para combatir las actividades de tránsito y contrabando. La UE mantiene su compromiso con una solución política integradora en el contexto de un Acuerdo Político libio, y mantiene su apoyo al Consejo de la Presidencia y al gobierno de concertación nacional respaldado por las Naciones Unidas. Cuando sea posible, la UE y los Estados miembros intensificarán asimismo la

cooperación con las comunidades regionales y locales de Libia y con las organizaciones internacionales activas en el país y la asistencia a las mismas.

6. Se dará prioridad a los siguientes elementos:

a) formación, equipos y apoyo a la guardia costera nacional libia, así como otros organismos pertinentes. Los programas complementarios de formación de la UE deben intensificarse rápidamente, tanto en intensidad como en número, empezando por los ya emprendidos por la Operación SOPHIA y aprovechando su experiencia. La financiación y planificación de estas actividades debe efectuarse de manera sostenible y previsible, también a través de la red del Mediterráneo Seahorse;

b) llevar a cabo mayores esfuerzos para desarticular el modelo de negocio de los traficantes mediante una mayor actuación operativa, dentro de un planteamiento integrado que implique a Libia y a otros países de la ruta, así como los socios internacionales pertinentes, los Estados miembros comprometidos, las misiones y operaciones de la PCSD, Europol y la Guardia Europea de Fronteras y Costas;

c) respaldar, cuando sea posible, el desarrollo de las comunidades locales en Libia, especialmente en las zonas costeras y en las fronteras terrestres de Libia situadas en las rutas migratorias, para mejorar su situación socioeconómica y mejorar su capacidad de resistencia como comunidades de acogida;

d) procurar garantizar capacidades de acogida y condiciones adecuadas en Libia para los migrantes, junto con el ACNUR y la OIM;

e) apoyar a la OIM a la hora de aumentar de manera significativa las actividades de retorno voluntario asistido;

f) mejorar las campañas de información y de divulgación dirigidas a los migrantes en Libia y en los países de origen y de tránsito, en cooperación con los agentes locales y las organizaciones internacionales, en particular para desarticular el modelo de negocio de los traficantes;

g) contribuir a reducir la presión sobre las fronteras terrestres de Libia, trabajando tanto con las autoridades libias como con todos los vecinos de Libia, en particular apoyando proyectos que aumenten la capacidad de gestión de fronteras de aquellos;

h) mantener bajo control las rutas alternativas y el posible desvío de las actividades de los traficantes, mediante la cooperación con los países vecinos de Libia y los países del Marco de Asociación, con el apoyo de los Estados miembros y de todas las agencias competentes de la UE y poniendo a disposición todos los instrumentos de vigilancia necesarios;

i) mantener el apoyo a los esfuerzos e iniciativas de los Estados miembros directamente comprometidos con Libia; en este sentido, la UE acoge con satisfacción y está dispuesta a respaldar a Italia en su aplicación del memorándum de acuerdo firmado el 2 de febrero de 2017 entre las autoridades italianas y el presidente del Consejo Presidencial al-Serraj;

j) profundizar el diálogo y la cooperación en materia de migración con todos los países vecinos de Libia, incluida una mejor cooperación operativa con los Estados miembros y la Guardia Europea de Fronteras y Costas, para impedir las salidas y gestionar los retornos.

7. Estos objetivos deberán respaldarse con los medios necesarios. De acuerdo con el Plan de Acción de La Valeta, la Unión Europea está reforzando la integración de la dimensión de la migración en su ayuda oficial para el desarrollo para África, que ha ascendido a 31 000 millones de euros en este ejercicio. Algunas de las actuaciones anteriormente mencionadas pueden financiarse en el marco de proyectos en curso, en particular, los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE, según proceda, dotado con 1 800 millones de euros procedentes del presupuesto de la UE y con 152 millones de euros procedentes de contribuciones de los Estados miembros. Para cubrir las necesidades de financiación más urgentes en estos momentos y a lo largo de 2017, nos congratulamos de la decisión de la Comisión de activar, como primera medida, un tramo de 200 millones de euros para la «ventana norteafricana» del Fondo y de dar prioridad a los proyectos relacionados con la migración que afectan a Libia.

8. Seguiremos desarrollando la política exterior de migración a fin de hacerla resistente a futuras crisis. Determinaremos los posibles obstáculos, por ejemplo, en relación con las condiciones que han de cumplirse para los retornos, y reforzaremos las capacidades de retorno de la UE, respetando al mismo tiempo el Derecho internacional. Nos congratulamos de la intención de la Comisión de presentar rápidamente, como primera medida, un Plan de Acción actualizado sobre retornos y de proporcionar orientaciones para hacer más operativos los retornos efectuados por la UE y por los Estados miembros y para conseguir la readmisión efectiva, sobre la base del acervo vigente.

9. Estamos de acuerdo en actuar con determinación y rapidez para alcanzar los objetivos enunciados en la presente declaración y hacemos un llamamiento a todos los agentes para que trabajen con este fin. Acogemos con agrado la intención de la Presidencia maltesa, en estrecha cooperación con la Comisión y la Alta Representante, de presentar al Consejo un plan de aplicación específico al respecto a la mayor brevedad posible, de proseguir los trabajos y de garantizar una estrecha supervisión de los resultados. El Consejo Europeo examinará los progresos alcanzados sobre el enfoque general en sus reuniones de marzo y junio basándose en un informe de la Presidencia maltesa.

7. BIBLIOGRAFÍA

Abmeier, K., y Göbel, B. (2016). La crisis migratoria y de los refugiados desde una perspectiva alemana. En: *La crisis migratoria de la UE. Una triple perspectiva: Reino Unido, Alemania y España*. FAES (194), (pp 7-11). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/319187736_La_crisis_migratoria_y_de_los_refugiados_desde_una_perspectiva_alemana

(ACNUR) (Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados) (2015 a). *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2015*. Obtenido en: <https://refugeesmigrants.un.org/es/oficina-del-acnur-tendencias-globales-2015>

Alexandrov, M. (2003). The Concept of State Identity in International Relations: A Theoretical Analysis. *Journal of International Development and Cooperation*, 10(1), (pp 33-46). Recuperado de: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Concept-of-State-Identity-in-International-A-Alexandrov/a87af57f10ff2b61f66268a05c1d89332205a076>

Arango, J. (2016). A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y la crisis de la UE. *Barcelona Centre for International Affairs*, (pp 30-55). Obtenido en: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2015_2016/a_traves_del_mediterraneo_tragedia_de_los_refugiados_y_crisis_de_la_ue

Banchoff, T. (1999). German Identity and European Integration. *European Journal of International Relations*, 5(3), (pp 259-289).

Bosswick , W (2000). Development of Asylum Policy in Germany, *Journal of Refugee Studies*, Vol 13, N° 1 (pp 43–60). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/238410345_Development_of_Asylum_Policy_in_Germany

Boza Martínez, D. Bruquetas Callejo M y Claro Quintáns, I. (2016). La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, (pp 80-102). Obtenido en:

https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2015_2016/la_politica_de_la_ue_en_inmigracion_y_asilo_la_crisis_de_2015

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2013). *Factsheet Germany: The Organisation of Asylum and Migration Policies*. Disponible en: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Studien/ZuStudien/emn-wp25-factsheet-organisation-asylpolitik.html?nn=282022>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Migration Report 2015 Central conclusions*. Disponible en: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnis-se.html;jsessionid=0892BA4E216CBF01099599A45C197FF5.internet532?nn=403964>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018). *The 2018 Migration Report*. Disponible en: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.html?nn=403964>

Bundesregierung (2017). Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel. Bulletin 25-1. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-405100>

Bundesregierung (2018). Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel. Bulletin 32-2. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-862358>

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Edit CEURA

Checkel, J. (1997). International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*. Vol 3 N° 4 (pp 473-495). Recuperado en:

<https://www.semanticscholar.org/paper/International-Norms-and-Domestic-Politics%3A-Checkel/edc85f2ab03eb19ea76d0e3ba925d660780a777d>

CIDOB (2021). Ángela Merkel. Alemania, Canciller federal. Ortiz de Zarate, R (Ed). Barcelona Centre for International Affairs. Disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/alemania/angela_merkel#

Comisión Europea (2014). Dirección General de Migración y Asuntos de Interior. *Un sistema Europeo común de asilo*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. Disponible en: <https://op.europa.eu/s/oUC5>

Comisión Europea (2015). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y Consejo. Octavo informe bianual sobre el funcionamiento del espacio Schengen*. COM (2015) 675 final. Bruselas, Comisión Europea, del 1 de mayo al 10 de diciembre. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0675>

Crossley, K. (2017). Revisiting and Reimagining the Notion of Responsibility in German Foreign Policy. *International Studies Perspectives*, 18, (pp 443-464).

Daehnhardt, P (2008). *The remaking of identity: The question of normative power in German foreign policy (1997-2007)*. Tesis doctoral, London School of Economics and Political Science, Reino Unido. Obtenido de: <http://etheses.lse.ac.uk/2963/>

Devia Garzón, C. A y Bautista Safar, T. (2017). La realidad de la crisis migratoria europea. *Entramado*, 13(2), (pp 144-156). Obtenido en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/1509>

Diez de Velasco, M. (2007). *Instituciones del Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

EMN/BAMF – European Migration Network/Federal Office for Migration and Refugees (2017): *Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germa-*

ny 2016. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). Disponible en:

<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.html>

EMN/BAMF – European Migration Network/Federal Office for Migration and Refugees (2018): *Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2017*. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). Disponible en:

<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2017-germany.html?nn=285176>

EMN/BAMF – European Migration Network/Federal Office for Migration and Refugees (2019): *Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2018*. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). Disponible en:

<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2018-germany.html>

Escobar, C. G (2017). Los Estados Miembros de la UE ante la crisis migratoria provocada por el conflicto sirio. Tesis de grado. Madrid, España: Universidad internacional de la Rioja. Disponible en:

<https://reunir.unir.net/handle/123456789/5806>

European Asylum Support Office (EASO) (2015 a). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2015*. Disponible en:

<https://www.easo.europa.eu/information-analysis/asylum-report/easo-annual-report-previous-editions>

European Asylum Support Office (EASO) (2015b). *Newsletter September 2015*. Recuperado de:

<https://reliefweb.int/report/world/european-asylum-support-office-newsletter-september-2015>

Friborg, B (2016) “The influence of Christianity on Germany migration policy from June 2015 till January 2016”. Tesis de grado en Relaciones Internacionales. Webster University. Misuri, Estados Unidos. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/305406268_The_Influence_of_Christi

[anity on German Migration Policy during the Refugee Crisis from June 2015 till January 2016](#)

- Gaskarth, J., & Oppermann, K. (2019). Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New Era. *International Studies Perspectives*, 22(1), (pp 84-105). Obtenido en: <https://academic.oup.com/isp/article/22/1/84/5581524>
- Gesley, J. (2016). Germany: Proposed Tightening of Asylum Rules. Library of Congress. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-proposed-tightening-of-asylum-rules/?locl= eagl>
- Going Martínez, J. M. (2016). Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea* (18), (pp 55-84). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16881>
- Going Martínez, J. M (2017). La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 32, 71-111. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6343635>
- Grote, J (2018). The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany. *Federal Office for Migration and Refugees*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/11a_germany_changing_influx_final_en_0.pdf
- Gutiérrez Pulido, A. (2010). *Desarrollo de la Política Exterior alemana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y su contribución en la construcción de la Unión Europea*. Tesis de grado. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7677>
- Hellmann, G. (2016). Germany's world: power and followership in a crisis-ridden Europe. *Global Affairs*, 2(1), (pp 3-20).

- Hernández Sampieri, R. (2010). Metodología de la investigación. México DF.: McGraw Hill/Interamericana editores.
- Iglesias, J. Fanjul Suárez, G y Manzanedo Negueruela, C (2016). La crisis de los refugiados en Europa. En: A. Blanco Martín (Coord.) (Ed.), A. M. Chueca Sánchez. Madrid, España: Universidad Pontificia Comillas, pp. 137-178. Obtenido en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18561?show=full>
- Itani, O. (2017). Evolution of Germany's response to the 2015 Syrian Refugee Crisis. Tesis de grado. Misuri, Estados Unidos: University of Science. Recuperado de: https://www.academia.edu/41201947/The_Evolution_of_Germanys_Response_to_the_2015_Syrian_Refugee_Crisis
- Jepperson, R. L, Wendt, A. & Katzenstein, P. J. (1996). Norms, Identity and Culture in National Security. En: P. J. Katzenstein: *The Culture of National Security*. (pp 33-78) Columbia University Press.
- Joshua William, J.S (2019). “De-securitizing during a time of crisis: analyzing Italy's and Germany's narrative”. Maestría en Relaciones Internacionales. Universidad de San Francisco, Estados Unidos. Obtenido en: <https://scholarworks.calstate.edu/concern/theses/dv1400012?locale=it>
- Klotz, A & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E Sharpe.
- Koller Deuschle, M. (2020). La política exterior alemana en la era Merkel: del bajo perfil al liderazgo regional y global. *Revista Integración y Cooperación Internacional, UNR* (32), (pp 45-62). Obtenido en: <https://revista-mici.unr.edu.ar/index.php/revistamici/article/view/55>
- Koller Deuschle, M. (2021). La ambiciosa Política Exterior de Alemania durante la Era de Merkel (2005-2021): cambios en la continuidad. Recuperado de: https://www.academia.edu/42791548/La_ambiciosa_Pol%C3%ADtica_Exterior_de_Alemania_durante_la_Era_Merkel_2005_2021_cambios_en_la_continuida

[d German ambitious foreign policy during Merkel era 2005 2021 changes in continuity](#)

Kurthen, H (1995). Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration. En *International Migration Review* Vol 29 N° 4 (pp 194-938).
Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/325888552_Germany_at_the_Crossroads_National_Identity_and_the_Challenges_of_Immigration

Lafer, C. (2002). La identidad internacional de Brasil. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Lasagna, M. (1996). Cambio Institucional y política exterior: un cambio explicativo. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*(32), (pp 45-62).

Maull, H. (2018). Germany's Leadership in Europe: Finding Its New Role. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), (pp 87-111). Obtenido en: <https://risingpowersproject.com/quarterly/germanys-leadership-in-europe-finding-its-new-role/>

Maull, H. (2000). Germany and the use of force: still a 'civilian power'? *Survival. Global Politics and Strategy*, 42(2), (pp 56-80).

Merke, F. (2008). Identidad y política exterior en Argentina y Brasil. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Obtenido en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3924>

Miranda, R. (2005). “La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas”, Jornadas sobre Prospectivas y perspectivas de nuestra política exterior. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales La Plata.

Morales, P. M (2010). La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Obtenido en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2681>

- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), (pp 513-553). Recuperado en: <http://maihold.org/mediapool/113/1132142/data/Moravcsik.pdf>
- Morillas, P y Rodríguez, N. (2019). Angela Merkel entre la responsabilidad moral y la reticencia al hiperliderazgo. *Hiperliderazgo*(4), (pp 25-36). Obtenido en: https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_4/angela_merkel_entre_la_responsabilidad_moral_y_la_reticencia_al_hiperliderazgo
- Nordbruch, G. (2011). Germany: migration, Islam and national Identity. *Center for Middlemoststudier*, (pp 1-26). Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/265353277_Germany_Migration_Islam_and_National_Identity
- Quiroga Riviere, M. (2010). Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990. *Oasis*(15), (pp 143-172). Obtenido en: <https://biblat.unam.mx/pt/revista/oasis-bogota/articulo/alemania-continuidad-rupturas-y-desafios-de-su-politica-exterior-desde-1990>
- Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) (2016). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/-/3-04032016-AP>
- Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) (2017). *Estadísticas de Asilo*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137#Estad.C3.ADsticas_d_e_asilo
- Ponte Iglesias, M. T (2002). La protección de los refugiados en el marco regional europeo. *Anuario de Derecho Europeo*, 2. (pp, 329-352). Disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/26705>
- Sanahuja, J. A. (2016). La Unión Europea y la crisis de refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera". En Mesa, M. *Retos inaplazables del Sistema Internacional* (págs. 71-107). Madrid, España: Anuario Ceipaz

2015. Obtenido en: <https://ceipaz.org/anuario/retos-inaplazables-en-el-sistema-internacional/>
- Schmitt, T (2001). Migración en Alemania. En Olloqui, J. Estudios en torno a la migración. Edit Universidad Autónoma de México. N° 16 (pp 85-96). Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9000>
- Theys, S. (2017). Constructivism. En S. McGlinchey (Ed.), *International Relations Theory* (págs. 36-41). Bristol, England : E-International Relations. Obtenido en: <https://www.e-ir.info/publication/international-relations-theory/>
- Trauner, F. & Turton, J. (2017). “Welcome culture”: the emergence and transformation of a public debate on migration. *Austrian Journal of Political Science* 46 (1) (pp 33-42). Disponible en: <https://webapp.uibk.ac.at/ojs/index.php/OEZP/article/view/1834>
- Unión Europea (2020). Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo sobre la Política de Asilo Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>
- Vick, K. (2015). Angela Merkel: Person of the year. *Time*. Disponible en: <https://time.com/time-person-of-the-year-2015-angela-merkel-choice/?iid=toc>
- Waever, O. (1996). *Discourse Analysis as Foreign Policy Theory. The case of Germany and Europe*. Center for Government and European Studies. University of California at Berkeley
- Waever, O. (2001). Identity, Communities and Foreign Policy. Discourse Analysis as Foreign Policy Theory. En Hansen, L y Waever, O (eds), *European Integration and National Identity*. (pp 30). Routledge
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*, Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano.
- Webber, M & Smith, M (2002). *Foreign Policy in a Transformed World*. Routledge.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), (pp 391-425).

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Woertz, E. (2015). Una Alemania más abierta y más dividida. En Morillas, P. Sanchez-Montijano, E. Soler, E. *Europa ante la crisis de refugiados: 10 efectos colaterales*, (pp 27-30). Monografías CIDOD. Obtenido en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/europa_ante_la_crisis_de_los_refugiados_10_efectos_colaterales

Instrumentos jurídicos:

Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia*. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

Naciones Unidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra, adoptada el 28 de julio de 1951. Serie de Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, pp 137. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

Naciones Unidas. *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptado el 31 de enero de 1967. Series Tratados de las Naciones Unidas, N.º 8791 Vol. 606, pp 287. New York. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html>

Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General en su resolución 217 A (III). Paris. Obtenido en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Unión Europea. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Tercera Parte, Título V, Capítulo 2, Art. 78 y 79, publicado el 30 de marzo de 2010. Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mai 1949. Bundesgesetzblatts, Gliederungsnummer 100-1. Disponible en:

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html

Ausländergesetz, 28 april 1965. Bundesgesetzblatt Jahrgang, Teil I Nr. 19, ausgegeben am 08.05.1965, Seite 353. Disponible en:

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl165s0353.pdf

Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), 30 juli 2004, Bundesgesetzblatts Teil Nr 41, vom 05/08/2004. Disponible en:

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl104s1950.pdf

Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008. Bundesgesetzblattes I, pag 1798, das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 9. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2075) geändert worden ist. Disponible en:

https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2855) geändert worden ist. Disponible en:

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html

Artículos de prensa:

Agencia EFE (2015a) Comienza la cumbre europea para dar respuesta a la crisis migratoria. 23 de abril. Disponible en:

<https://www.efe.com/efe/espana/portada/comienza-la-cumbre-europea-para-dar-una-respuesta-a-crisis-migratoria/10010-2594445>

Agencia EFE (2015b) Viena acoge mañana una cumbre balcánica centrada en la crisis de los refugiados. 26 de agosto. Disponible en:

<https://www.efe.com/efe/espana/mundo/viena-acoge-manana-una-cumbre-balkanica-centrada-en-la-crisis-de-los-refugiados/10001-2696975>

Agencia EFE (2018). Alemania y Portugal firman un acuerdo para la devolución de inmigrantes, 12 de septiembre. Disponible en:

<https://www.efe.com/efe/espana/portada/alemania-y-portugal-firman-un-acuerdo-para-la-devolucion-de-inmigrantes/10010-3747125>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para refugiados (ACNUR) (2015) Tragedia en el mediterráneo 28 personas rescatadas más de 800 desaparecidas. 21 de abril. Disponible en:

<https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/tragedia-en-el-mediterraneo-28-personas-rescatadas-mas-de-800-desaparecidas>

BBC (2015). Migrants Crisis: Merkel vows 'no tolerance' of migrant hatred. 26 de agosto. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34061532>

BBC (2016). Los detalles que se conocen del masivo y organizado ataque contra mujeres que tiene indignada a Alemania. 7 de enero. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160107_alemania_colonia_detalle_ataque_masivo_agresiones_sexuales_mujeres_anio_nuevo_lv

Bundeskanzlerin (2018). Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Marrakech on 10 December 2018. 10 de diciembre. Recuperado de: <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/germany.pdf>.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2018). The Migration Master Plan. 10 de julio. Disponible en: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2018/07/masterplan.html>

Bundesregierung (Gobierno Federal de Alemania) (2015a). *Refugee tragedy in Mediterranean*, 21 de abril. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/merkel-weitere-opfer-verhindern--98566>

Bundesregierung (2015b) Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel beim Sondergipfel des Europäischen, 23 de abril. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von->

[bundeskanzlerin-merkel-beim-sondergipfel-des-europaeischen-rates-am-23-april-2015-847778](https://www.bundesregierung.de/bkinm-de-alt/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-798908)

Bundesregierung (2015c). Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 18 de junio. Disponible en:

<https://www.bundesregierung.de/bkinm-de-alt/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-798908>

Bundesregierung (2015d). Refugees- federal government to double financial assistance, 18 de junio. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/refugees-federal-government-to-double-financial-assistance-425618>

Bundesregierung (2015e). Assistance for 60,000 refugees, 26 de junio. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/assistance-for-60-000-refugees-417746>

Bundesregierung (2015f). Angela Merkel visits Heidenau. Zero tolerance for xenophobia, 26 de agosto. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/zero-tolerance-for-xenophobia-459836>

Bundesregierung (2015g) Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, 31 de agosto. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300>

Bundesregierung (2015h). Angela Merkel on refugee policy "Flexibility is called for now", 31 de agosto. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/-flexibility-is-called-for-now--435220>

Bundesregierung (2015i) Angela Merkel advocates binding quotas for refugees, 3 de septiembre. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/angela-merkel-advocates-binding-quotas-for-refugees-605004>

Bundesregierung (2015j). Wir brauchen eine faire Lastenverteilung, 11 de septiembre. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/-wir-brauchen-eine-faire-lastenverteilung--419726>

Bundesregierung (2015k). Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, 7 de octubre. Disponible en:

<https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-806312>

Bundesregierung (2015l). Gesetzespaket en Kraft getreten Effektive Verfahren, frühe Integration, 26 de octubre. Disponible en:

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/effektive-verfahren-fruehe-integration-316304>

Bundesregierung (2015m). Action Plan agreed to adress the refugee crisis, 30 de noviembre. Disponible en:

<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/action-plan-agreed-to-address-the-refugee-crisis-604936>

Bundesregierung (2016a) New Year's address by Federal Chancellor Angela Merkel, 31 de diciembre. Disponible en:

<https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/new-year-s-address-by-federal-chancellor-angela-merkel-746366>

Bundesregierung (2016b). La ley de Integración: Mejoras Concretas, 22 de mayo. Disponible en:

<https://alemaniaparati.diplo.de/mxdzes/leyintegracion2aparte/1074412>

Bundesregierung (2018a). Government statement: Europe should give a united response, 28 de junio de 2018. Disponible en:

<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/europe-should-give-a-united-response-1140298>

Bundesregierung (2018b). Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament. Strasbourg, 13 noviembre. Disponible en:

<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>

Bundesregierung (2018c). General debate in the German Bundestag: Getting others involved - in Germany's own best interests, 21 de noviembre. Disponible en:

<https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/getting-others-involved-in-germany-s-own-best-interests-1557838>

Bundesregierung (2018d). New Year's address by Federal Chancellor Angela Merkel at the turn of the year 2018/2019 in Berlin on Monday, 31 December 2018. 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/new-year-s-address-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-turn-of-the-year-2018-2019-in-berlin-on-monday-31-december-2018-1564940>

Consejo Europeo (2018). Conclusiones del Consejo Europeo, del 28 de junio de 2018. 28 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/06/28-29/>

Deutsche Welle (2015). Merkel pide un reparto solidario de refugiados en Europa. 28 de abril. Disponible en: <https://www.dw.com/es/merkel-pide-un-reparto-solidario-de-refugiados-en-europa/a-18416111>

Deutsche Welle (2018). German Cabinet approves new refugee family reunification law. 9 de mayo. Disponible en: <https://www.dw.com/en/german-cabinet-approves-new-refugee-family-reunification-law/a-43710490>

Euronews (2015). "Merkel dice que Dublín "no funciona" y pide una solución común europea. 27 de agosto. Disponible en: <https://es.euronews.com/2015/08/27/merkel-dice-que-dublin-no-funciona-y-pide-una-solucion-comun-europea>

Federal Government (2016). "Integration Act to support and challenge". 8 de julio. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/integration-act-to-support-and-challenge-411626>

Federal Foreign Office (2018). More equitable burden-sharing in refugee issues: UN General Assembly adopts Refugee Compact. 17 de diciembre. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/migration/global-compact-on-refugees/2172140>

France 24 (2018). Merkel y Sánchez pactan acuerdo para aliviar presión por llegada de inmigrantes, 12 de agosto. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20180812-merkel-sanchez-migrantes-ue-aquarius>

- Galván, C (2021). Ángela Merkel, análisis y metodología de un líder. Factor Meeting. Disponible en: <https://factormeetings.com/angela-merkel-analisis-y-metodologia-de-un-lider/>
- Goebel, N (2015). Germany must “lead the way” in refugee crisis. Deutsche Welle. 9 de septiembre. Disponible en: <https://www.dw.com/en/germany-must-lead-the-way-in-refugee-crisis/a-18702937>
- Gräbler, B (2015). Angela Merkel calls for solidarity in New Year speech. Deutsche Welle. 30 de diciembre. Disponible en: <https://www.dw.com/en/angela-merkel-calls-for-solidarity-in-new-year-speech/a-18952295>
- Jefferson, C (2018). Angela Merkel defends Germany accepting 10.000 U.N refugees. Deutsche Welle. 23 de abril. Disponible en: <https://www.dw.com/en/angela-merkel-defends-germany-accepting-10000-un-refugees/a-43499515>
- Pro Asyl (2015). Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen. 23 de octubre. Disponible en: <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>
- Rietig, V & Muller, A. (2016). The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet. The online Journal of the Migration Policy Institute. 31 de agosto. Obtenido en: <https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>

