



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de grado

El papel del motor franco-alemán en el marco de la crisis del euro (2010-2014), la crisis de los refugiados (2015-2016) y la pandemia del Covid-19 (2020-2021).

Estudiante: Flavia María Marzioni Chimenis

flaviamarzioni@gmail.com

Directora: María Victoria Alvarez

Rosario, mayo de 2022

Resumen

La presente tesina se propone analizar el rol del motor franco-alemán en tres grandes crisis que afectaron a la Unión Europea (UE) durante el siglo XXI como fueron la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del Covid-19. En este sentido, este estudio centrará su atención en tres iniciativas puntuales del binomio Alemania-Francia con el fin de demostrar si esta locomotora franco-alemana estuvo presente en momentos decisivos para la UE, para comprobar si es parte de un atributo del proceso de integración europea aún hoy, así como lo fue en sus orígenes.

De esta manera, en el primer capítulo analizaremos la propuesta conjunta franco-alemana que surgió en la reunión de Deauville de octubre de 2010, la cual fue de gran relevancia en el desarrollo de la crisis del euro ya que impulsó la creación de un Mecanismo de Estabilidad Europeo. En el segundo capítulo estudiaremos puntualmente la iniciativa de septiembre de 2015, donde el motor franco-alemán propone la creación de un mecanismo obligatorio y permanente de acogida de refugiados para todos los países Miembros de la UE. Siguiendo esta lógica, en el tercer y último capítulo veremos cómo influye la decisión de Francia y Alemania de crear una Alianza Incluyente por la Vacuna con otros dos Estados miembros de la UE, como Italia y Países Bajos.

Este estudio trabaja sobre la hipótesis de que *el denominado motor franco-alemán sigue existiendo y, específicamente, se manifestó en ciertas decisiones que tomaron Alemania y Francia frente a tres de las grandes crisis que atravesó la UE en los últimos años: la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del coronavirus.*

La investigación consignada en el desarrollo de este trabajo utiliza como método de investigación el análisis cualitativo. Especialmente a través del análisis de contenido, se estudian las decisiones y acciones, tanto individuales como conjuntas, que tomaron Francia y Alemania durante las tres crisis mencionadas.

ÍNDICE

Resumen	1
Introducción	4
CAPÍTULO I: Las implicancias de las decisiones del motor franco-alemán durante la crisis del euro (2010-2014)	14
<i>Breve explicación de la crisis económica financiera en Estados Unidos y su efecto contagio en Europa</i>	14
I- Efecto contagio en Europa	15
II- El duopolio franco-alemán.....	16
<i>Postura de Alemania ante la crisis del euro</i>	17
<i>Postura de Francia ante la crisis del euro</i>	21
<i>Postura de la Comisión Europea en la crisis del euro</i>	23
<i>Iniciativa conjunta del motor franco-alemán</i>	25
I- Antecedentes.....	25
II- Convergencia de políticas en Deauville.....	27
III- Críticas al acuerdo de Deauville.....	28
<i>Conclusiones parciales</i>	30
CAPÍTULO II: Relaciones entre Alemania y Francia durante la crisis de refugiados (2015-2016)	32
<i>Breve introducción a la crisis de refugiados</i>	32
I- Marco normativo y regulatorio de la UE en materia de migración, protección a refugiados y asilo	33
II- Consecución de hechos que agravan la crisis.....	36
<i>Postura de la Comisión Europea ante el éxodo de refugiados</i>	36
<i>Postura alemana ante la crisis de refugiados</i>	39
I- Política de “puertas abiertas”	39
II- “Milagro de septiembre”	40
III- Cambio de postura alemana	41
<i>Postura de Francia frente a la crisis</i>	42
I- Apertura a refugiados	42
II- Voces en contra de la apertura a refugiados	43
III- Restablecimiento de controles en el espacio Schengen.....	44
<i>Iniciativa conjunta franco-alemana</i>	45
I- Reunión previa a la cumbre de ministros europeos del Interior	45
II- Propuesta común del eje franco-alemán.....	45
III- Falta de persuasión de la locomotora franco-alemana	46
<i>Conclusiones parciales</i>	47

CAPÍTULO III: Rol del motor franco-alemán durante la crisis del coronavirus (2020-2021)	49
<i>Breve explicación de la crisis causada por la pandemia del coronavirus</i>	49
<i>Postura alemana frente a la crisis causada por el Covid-19</i>	50
<i>Postura de Francia ante la crisis causada por la pandemia del Covid-19</i>	52
<i>Iniciativa conjunta del motor franco-alemán</i>	53
<i>Postura de la Comisión Europea en la crisis causada por el Covid-19</i>	54
<i>Conclusiones parciales</i>	56
Conclusiones finales	58
Referencias bibliográficas	64

Introducción

La relación entre Francia y Alemania ha atravesado la realidad europea durante siglos, incluso desde los inicios mismos de la actual Unión Europea (UE). La “locomotora” franco-alemana ha hecho su aparición tanto en las instituciones como en los símbolos, a nivel económico, político y social. El origen de la integración europea está íntimamente relacionado con este motor franco-alemán. Sin embargo, el gran interrogante que atraviesa esta tesina es qué ha pasado con el mencionado “motor” en los momentos de crisis, qué efectos produjeron las decisiones que tomaron conjuntamente ambas naciones en los intentos de resolución de estas crisis. De todas las crisis que afectaron a la UE en el siglo XXI, he tomado para mi investigación la crisis del euro, la de refugiados y la crisis causada por la pandemia del coronavirus, ya que en estos momentos críticos de la UE pude rastrear tres grandes iniciativas que surgieron de la cooperación del duopolio franco-alemán.

Considero necesario aclarar en esta introducción que me concentraré en las iniciativas más fundamentales que se tomaron en estas coyunturas críticas, es decir, no haré un análisis de estas tres crisis en su totalidad ya que las mismas son multidimensionales y sus efectos se siguen sintiendo hoy en día, por lo tanto, un estudio integral de ellas rebasaría los límites de la presente tesina. Al mismo tiempo, en cada una de las iniciativas elegidas veré específicamente el rol que jugaron Francia y Alemania.

A lo largo de esta tesina busco demostrar si esta locomotora franco-alemana sigue estando presente para comprobar si es parte de un atributo del proceso de integración europea aún hoy. Y para eso, resulta necesario introducir el término de *motor franco-alemán*, acuñado por Leuffen, Degner y Radtke, el cual es entendido como “una intensa cooperación franco-alemana con miras a promover activamente la integración europea, para mejorar la capacidad de resolución de problemas políticos y/o institucionales de la UE” (2012, 50). Este concepto se ha relacionado a menudo con el liderazgo o la “capacidad de dirección” ya que “la analogía del ‘motor’ o ‘máquina’ implica que estos dos Estados han suministrado la potencia o el impulso que ha dirigido o impulsado el proceso de integración” (Leuffen, Degner y Radtke 2012, 6).

A su vez, es interesante mostrar a lo largo de esta tesina cuáles fueron las competencias de los Estados miembros y la UE que entraron a jugar en las crisis. En cuanto a las competencias, el Tratado de Lisboa aclara el reparto de éstas entre la UE y los países de la UE, las cuales se dividen en tres categorías principales: competencias exclusivas,

competencias compartidas y competencias de apoyo. Así, en la crisis del euro, la UE tenía competencia exclusiva¹ ya que uno de los ámbitos en donde la Unión es capaz de legislar y adoptar actos vinculantes es la política monetaria de los países de la zona euro. Esto dejaría entrever que, idealmente, la crisis del euro debería haber sido resuelta por la UE y no por los Estados miembros; cuestión que veremos en el primer capítulo de este trabajo.

En relación a la crisis de refugiados, en cuanto a los aspectos de migración y asilo, el artículo 4 del TFUE señala competencias compartidas² entre la UE y los países de la UE ya que uno de los ámbitos de competencia es el espacio de libertad, seguridad y justicia. En este ámbito, la UE trabaja por mejorar la seguridad interior a través de la cooperación en materia de aplicación de la ley, gestión de fronteras, protección civil y gestión de catástrofes, mientras los países de la UE trabajan para elaborar una política inmigratoria europea coherente. En el segundo capítulo abordaré la cuestión de las competencias compartidas, lo que hace esperable que los Estados miembros tengan un rol importante en la resolución de la crisis de refugiados, conjuntamente con la UE.

Con respecto a la crisis causada por la pandemia del coronavirus, tanto las competencias compartidas como las competencias de apoyo regulan los ámbitos de actuación en cuanto a salud pública refiere. Así, en las competencias de apoyo³, la UE solamente puede intervenir para apoyar, coordinar o complementar la acción de los países de la UE. Esto significa que la mayor parte de las competencias en salud pública son nacionales, por lo

¹ Los ámbitos de las competencias exclusivas (artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) son aquellos en los que solo la UE es capaz de legislar y adoptar actos vinculantes. Los países de la UE únicamente pueden hacerlo por sí mismos si la UE los autoriza a aplicar estos actos. La UE tiene competencia exclusiva en los siguientes ámbitos: unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los países de la zona euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; la política comercial común; la celebración de acuerdos internacionales bajo ciertas condiciones.

² La UE y los países de la UE tienen capacidad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los países de la UE ejercen su propia competencia en aquellos ámbitos en los que la UE no ejerza o haya decidido no ejercer su propia competencia. Las competencias compartidas entre la UE y los países de la UE se aplican en los siguientes ámbitos: el mercado interior; la política social, pero únicamente en aquellos aspectos definidos específicamente en el Tratado; la cohesión económica, social y territorial (política regional); la agricultura y pesca (excepto para la conservación de los recursos biológicos marinos); el medio ambiente; la protección de los consumidores; el transporte; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; problemas de sobre la seguridad compartidos en materia de salud pública, limitada a los aspectos definidos en el TFUE; la investigación, el desarrollo tecnológico, el espacio; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

³ En la competencia de apoyo, los actos jurídicamente vinculantes de la UE no deben requerir la armonización de las leyes o reglamentos de los países de la UE. Las competencias de apoyo se refieren a los siguientes ámbitos de actuación: la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; la cooperación administrativa.

tanto, lo único que hace la UE es complementar o apoyar a los Estados en esas políticas nacionales, tal como mostraré en el tercer capítulo en cuanto a la iniciativa de la compra conjunta de vacunas.

Tal como lo afirma Joffe, “durante décadas, Francia y Alemania han sido conocidas como el ‘tándem’ o ‘pareja’ gobernante de Europa, incluso su ‘motor’”. Juntos tenían como objetivo trabajar para unificar el continente (2020, 1). Sin embargo, Joffe sostiene que Francia y Alemania no siguen la misma hoja de ruta, y esto puede verse en los lineamientos de política exterior, en sus opciones geoestratégicas y hasta en los distintos temperamentos de sus líderes.

La presente investigación tiene como objetivo general analizar si efectivamente el motor franco-alemán estuvo presente como mecanismo de cooperación con miras a promover activamente la integración europea en ciertas decisiones que tomaron Alemania y Francia frente a la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del coronavirus. En correspondencia con tal objetivo, se desprenden tres objetivos específicos: 1) Determinar si el motor franco-alemán estuvo presente en algunas decisiones que tomaron Francia y Alemania durante la crisis del euro; 2) Indagar si algunas decisiones de Francia y Alemania, durante la crisis de refugiados, manifestaron la existencia del motor franco-alemán; 3) Analizar si la influencia del motor franco-alemán estuvo presente en alguna estrategia para paliar la crisis sanitaria por el Covid-19.

Esta tesina de grado propone demostrar como hipótesis de trabajo que *el denominado motor franco-alemán sigue existiendo y, específicamente, se manifestó en ciertas decisiones que tomaron Alemania y Francia frente a tres de las grandes crisis que atravesó la UE en los últimos años: la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del coronavirus.*

En aras de abordar los objetivos e hipótesis mencionados, la investigación se apoya en el concepto de cooperación de Robert O. Keohane, quien entiende que “la cooperación se produce cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de los demás, mediante un proceso de coordinación de políticas” (Keohane 1984). Para este autor, la cooperación no sólo depende de intereses compartidos, sino que surge de un patrón de discordia o discordia potencial y por eso requiere intentos activos de ajustar las políticas para satisfacer las demandas de los demás. Ciertamente, en concordancia con este término, resulta pertinente la noción de motor franco-alemán ya mencionada, tal como lo expresan Leuffen, Degner y Radtke (2012).

Además, en lo que hace al contexto de mi tesina, cabe destacar el concepto de crisis para abordar tres momentos claves de la UE, en los que analizo si se manifestó el motor franco-alemán en las decisiones tomadas por Francia y Alemania. Siguiendo a Svampa, el término crisis, en su uso contemporáneo, remite a una fractura entre lo que acontece en el tiempo presente, los patrones precedentes y las posibilidades que arroja el futuro cuando no cabe pensar en una continuidad. Así, las crisis ponen de manifiesto un estado de agonía de determinadas cosmovisiones estructurantes tanto de nuestras prácticas teóricas, como de nuestras experiencias históricas (Svampa 2016, 132).

Teniendo en cuenta la literatura a la que pude acceder, dadas las condiciones bajo las cuales realicé esta tesina y dentro de lo que estaba a mi alcance, pude identificar, en lo concerniente a la fuerza del tándem franco-alemán, que la mayoría de los observadores de las relaciones franco-alemanas insisten en el alto grado de institucionalización de la relación bilateral (Schild 2002, citado en Hayward 2008). Los dos países están vinculados por el Tratado de Elíseo, un acuerdo de gran alcance firmado en 1963 y reforzado en 2003. Según Alistair Cole, en su texto “Relaciones franco-alemanas: de la cooperación activa a la reactiva” (2008), el alcance del Tratado de 1963 es ambicioso ya que el mismo establece un procedimiento para las negociaciones a diversos niveles, reuniones aún más frecuentes entre los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Educación, un comité interministerial y una Oficina Especial para promover los intercambios culturales y educativos entre ambos países.

Para Cole (2008), la relación franco-alemana siempre se ha mantenido viva por medio de símbolos: las oraciones de De Gaulle y Adenauer en Reims en 1963; Mitterrand y Kohl arrodillados en el cementerio de Verdún en 1984; la marcha de las tropas alemanas en los Campos Elíseos el 14 de julio de 1994. Como los padres fundadores más importantes de la UE, Francia y Alemania cuentan más que otros. Sin embargo, Cole expone que los argumentos tradicionales que apoyaban la relación franco-alemana han perdido su razón de ser. Pero declarar la importancia simbólica y diplomática de la relación franco-alemana sigue siendo una preocupación fundamental para ambos países, como lo demuestra la primera visita al extranjero de Angela Merkel como canciller, quien visitó París en noviembre de 2005, y la visita del presidente francés Sarkozy a Berlín en mayo de 2007, el mismo día en que prestó juramento como presidente de Francia (Cole 2008, 149, citado en Hayward 2008).

El artículo “¿Qué mecanismos manejan el ‘motor franco-alemán’?” Un análisis de cómo y por qué Francia y Alemania han logrado dar forma a gran parte de la actual UE”, escrito por Dirk Leuffen, Hanno Degner y Kerstin Radtke (2012) constituye un gran aporte para tratar el tema del motor franco-alemán y entender sus mecanismos. Estos autores consideran que el motor franco-alemán tiene un efecto si Francia y Alemania actúan juntos como un equipo de agentes de integración que impulsan con éxito la integración. Destacan que para que este motor tenga éxito tiene que haber actores dispuestos a ponerlo en acción: las administraciones francesas y alemanas deben estar preparadas para la cooperación. Los estudios de caso muestran que la disposición a comprometerse cuando se acuerdan las grandes perspectivas es un componente central de la cooperación franco-alemana. Asimismo, Francia y Alemania tienen que estar preparadas para invertir la cantidad de recursos necesarios para desarrollar propuestas políticas sólidas que puedan ser “vendidas” a los demás Estados miembros de la UE.

En cuanto a la crisis del euro, Leuffen, Degner y Radtke (2012) exponen que Francia y Alemania compartían una fuerte preferencia general por preservar el euro y fomentar la integración, si fuera necesario, para este fin. En vista de la amenaza que supuso la crisis del euro y la grave presión del tiempo para resolverla, los compromisos franco-alemanes –después de un choque inicial sobre la puesta en marcha de un mecanismo de rescate a escala real en la primavera de 2010– fueron facilitados por una densa red de negociaciones a varios niveles entre los dos países y fomentados por la presión del tiempo para tomar decisiones, ya que la falta de acción habría causado inmensos costos (económicos y políticos) para ambos países.

Brunnermeier, James y Landau (2016), por su parte, plantean como tesis central de esta obra el enfrentamiento entre la visión política y económica de Alemania y Francia, y cómo esta pugna condicionó la supervivencia del euro. Los autores identifican a la reunificación alemana y al diseño institucional nacido del Tratado de Maastricht como la causa última de los problemas del euro a partir de 2010. Manifiestan que el hecho de que Alemania y Francia hayan quebrado las reglas de Maastricht entre 2003 y 2005 cuando no fueron multados por déficit excesivo, fue lo que desencadenó el desafío griego llevado a la extenuación hasta 2015. Por lo tanto, se preguntan con qué autoridad moral podía Merkel recriminar a los países periféricos su resistencia a cumplir con la estabilidad presupuestaria si Alemania había sido la primera en forzar la maquinaria europea para no ser sancionada.

Según Kunstein y Wessels (2011), la reacción definitiva a la reunión franco-alemana en la ciudad francesa de Deauville, en octubre de 2010, en plena crisis del euro, muestra que los socios europeos no aceptan la imposición de reformas percibidas por un “directorio” de los dos miembros más grandes de la zona euro. Aunque los resultados finales a menudo se acercaban más a los puntos ideales de Alemania que a los de Francia, la aceptación por parte de Merkel para introducir un mecanismo de rescate permanente, y su uso real para preservar a Portugal, Irlanda, Grecia y España de la insolvencia, significó ceder a la demanda más destacada del grupo “meridional” de Estados miembros de la zona del euro.

En lo concerniente a la crisis de los refugiados, Pablo Suanzes (2015) –corresponsal del periódico El Mundo– expone en “La crisis de las cuotas de refugiados, en 13 preguntas” que la Comisión Europea presentó en mayo de 2015 su Estrategia de Inmigración 2015, a través de la cual creaba un sistema de cuotas en función del tamaño del PBI, la población, la tasa de desempleo y el esfuerzo previo de acogida realizado por el país. Dicha estrategia proponía que los 28 miembros⁴ de la UE acogieran a 20.000 refugiados de todo el mundo. “Personas que huían de guerras o por razones políticas especialmente en África y Oriente Medio, pero que no se encontraban en Europa. Además, quería que los Estados miembros aceptaran redistribuir a otros 40.000 que ya habían llegado a Italia (24.000) y Grecia (16.000)” (Suanzes 2015).

Así, Alemania y Francia, teniendo en cuenta dicho sistema, eran los países que acogerían más refugiados: Alemania recibía el 21,91% y Francia, el 16,88%. Sin embargo, esta propuesta fracasó porque la Comisión quería cuotas obligatorias y los Estados miembros se negaron para no ceder soberanía.

Siguiendo los hechos en orden cronológico, Ludger Pries enumera, en su artículo “Entre la bienvenida y el rechazo: la ‘crisis de los refugiados’ en Europa” (2018), los factores que hicieron que Alemania tenga un papel relevante en dicha crisis. Entre ellos destaca una política de “puertas abiertas”, ejemplificada en la decisión de la canciller Merkel, el 28 de agosto de 2015, de permitir la entrada de refugiados, sin registro anterior, para levantar después una petición de asilo. El sistema de Dublín, que consta de tres Acuerdos, donde el primer acuerdo, Dublín I (1990), consiste en que aquel país por el que primero entró el refugiado a la UE es el responsable de su protección internacional, fue cuestionado por esta política de apertura alemana. Roos y Orsini (2015) afirmaron que el

⁴ La UE estaba compuesta por 28 Estados miembros hasta el 31 de enero de 2020, cuando el Reino Unido se retiró oficialmente.

gobierno de Alemania cuestionó abiertamente el sistema de Dublín e instó a que se “comparta la carga” y se mejore la acogida de los refugiados en todos los Estados miembros.

Morillas, Sánchez-Montijano y Soler, del Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB), sostienen que “el año 2015 será recordado como el momento en que Europa vivió en propia piel una tragedia de dimensiones globales” y destacan la figura de Merkel, en Alemania, que “ha proyectado un liderazgo moral que trasciende las fronteras de su país. Pero su inicial política abierta hacia los refugiados ha provocado una mayor división en la sociedad alemana, así como en el interior de su propio partido” (Morillas, Sánchez-Montijano y Soler 2015, 6).

Como respuesta franco-alemana a la crisis de refugiados, el artículo de BBC (2015) titulado “El otro lado de la crisis migratoria europea: los miles de islandeses que ofrecen sus hogares” afirma que “quien más presiona en Europa para que los Estados miembros acepten un sistema de cuotas es la canciller alemana, Angela Merkel” (BBC 2015). Expone que Alemania, junto con Francia, presentaron una propuesta para hacer frente a una crisis migratoria sin precedentes, en la cumbre de ministros europeos del Interior del 14 de septiembre de 2015. La propuesta franco-alemana pretendía volver a poner sobre la mesa la redistribución entre los entonces 28 Estados miembros de los 40.000 refugiados llegados a Grecia e Italia, que la Comisión Europea había propuesto en mayo bajo el título de Estrategia de Inmigración 2015.

Continuando con la iniciativa conjunta entre Francia y Alemania para responder a la crisis de refugiados, Enrique Rubio (2015) manifiesta que el reparto de refugiados, propuesto por Merkel y Hollande era un “mecanismo obligatorio y permanente” de acogida de refugiados para todos los países miembros de la UE. La obligatoriedad de la propuesta fue principalmente enfatizada y defendida por Merkel. Las medidas propuestas por París y Berlín se referían a los centros de registro para recibir a refugiados y repatriar a los inmigrantes indocumentados, a la protección de las fronteras y a la actuación en los países de origen y de tránsito. A diferencia de la propuesta de cuotas planteada en mayo de 2015 por la Comisión Europea, la cual se cifraba en 40.000 refugiados, la iniciativa franco-alemana abarcaba unos 120.000, que como veremos, este último número coincidía con la segunda propuesta de la Comisión, de septiembre de 2015, titulada “Plan Juncker”.

Adentrándonos en la crisis causada por la pandemia del Covid-19, el escrito de Sanahuja, “Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la Covid-19” (2020) es de gran

utilidad para contextualizar, no solo la crisis sanitaria actual, sino las crisis internacionales a partir de 2008, y que afectaron (y afectan) a la UE. Sanahuja expone que, desde 2008, el sistema internacional atraviesa una etapa histórica de crisis de globalización, entendida más allá de su dimensión económica, como “crisis orgánica” de un orden hegemónico, el denominado orden internacional liberal, en la forma específica que adopta desde la caída del muro de Berlín. Para este autor, la Covid-19 representaría una crisis dentro de otra crisis: puede verse como una “coyuntura crítica” que exagera y agudiza las dinámicas presentes en otra crisis anterior, más amplia, y de más lento desarrollo: la crisis de las estructuras históricas –materiales, institucionales, ideacionales– sobre las que se ha sustentado la globalización y el orden internacional liberal (Sanahuja 2020, 29).

Tanto Alemania como Francia, una vez que el virus comenzó a propagarse desde Asia hacia el resto del mundo, dieron cuenta de que era necesario mantener la unidad de Europa para que todos los países miembros salgan fortalecidos. En el texto de Carbajosa y Ayuso titulado “Merkel y Macron anuncian un plan de ayudas de 500.000 millones para la reconstrucción de Europa” (2020), Merkel asegura que “el objetivo era que Europa salga de esta crisis fortalecida, cohesionada y solidaria”. En este mismo escrito, y en relación con esta postura, Macron afirma que “Europa ha cometido, sin duda alguna, errores al comienzo de la crisis, porque la competencia sanitaria no es una competencia europea y, también, porque ha habido reflejos nacionalistas. Tenemos que sacar conclusiones de ello”. La “convicción común” tras esta propuesta es la necesidad de “una Europa más fuerte” (Carbajosa y Ayuso 2020).

Con el objetivo de encuadrar las respuestas que Francia y Alemania aportaron a la crisis del coronavirus, que al día de hoy afecta tanto a la UE como al mundo en general, Enrique Serbeto en “Alemania, Francia, Holanda e Italia se asocian por separado” (2020) expone que el 3 de junio de 2020, el tándem franco-alemán, junto con Italia y Países Bajos creó la Alianza Incluyente por la Vacuna. En concordancia con esto, Gerardo Fortuna en “Coalición de países pretende mantener la producción de vacunas Covid-19 en Europa” agrega que “con la creación de dicha alianza, firmaron un acuerdo con la farmacéutica británico-sueca AstraZeneca para el suministro de una vacuna Covid-19, en un intento por mantener la producción en Europa y reforzar su posición negociadora en la carrera por una vacuna contra el coronavirus” (2020).

En este contexto, la Comisión Europea lanzó el 17 de junio de 2020 la “Estrategia de la UE para las vacunas contra la Covid-19” (2020), a través de la cual presentó su

iniciativa para acelerar el desarrollo, fabricación y utilización de vacunas contra el Covid-19 para, entre otras cosas, velar por el acceso equitativo y viable para todos los ciudadanos de la UE a una vacuna asequible lo antes posible y asegurarse de que en los Estados miembros se realizaran los preparativos necesarios para que puedan distribuirse vacunas seguras y eficaces en toda la UE (Comisión Europea 2020).

La presente tesina utiliza como método de investigación el análisis cualitativo. Especialmente a través del análisis de contenido, estudié las decisiones y acciones, tanto individuales como conjuntas, que tomaron Francia y Alemania durante las tres crisis mencionadas.

En lo concerniente a las técnicas de recolección, he llevado a cabo un relevamiento documental y de datos, donde incluí fuentes primarias y secundarias. Como fuentes primarias, utilicé publicaciones y documentos oficiales, y el relevamiento de las reuniones en las que Alemania y Francia fueron partícipes, recolectando las declaraciones oficiales y los discursos luego de dichas reuniones. En cuanto a las fuentes secundarias, me basé en artículos de periódicos, revistas, reportes y publicaciones académicas.

El recorte temporal de esta tesina abarca un período de once años (2010-2021), correspondiente a tres crisis que tuvieron efectos en la UE. A este respecto, el recorte temporal toma como punto inicial la crisis del euro (2010-2014), continúa con la crisis de refugiados (2015-2016) y finaliza con la crisis causada por la pandemia del coronavirus (2020-2021). Cabe aclarar que esta es una forma “estilizada” de entender la dimensión temporal de las tres crisis ya que las causas y las consecuencias de cada una de ellas no son compartimentos estancos, sino que se extienden por más tiempo. Así, los efectos de la crisis del euro se solaparon con la crisis de refugiados, como se manifestó claramente en el caso de Grecia, e inclusive con la crisis del Covid-19, en la cual los refugiados no quedaron exentos de la pandemia del coronavirus y sufrieron, al igual que los ciudadanos del resto del mundo, sus consecuencias económicas y sanitarias.

Esta tesina de grado está organizada de la siguiente manera. Luego de la introducción, la presente investigación se despliega en tres capítulos de desarrollo, con sus respectivas conclusiones parciales, y unas consideraciones finales a modo de conclusión. El primer capítulo aborda la crisis del euro y las iniciativas que tomaron tanto Francia y Alemania, así como la postura de la Comisión Europea, para sobrellevar la situación europea luego de la debacle financiera mundial. El segundo capítulo trata sobre la crisis de refugiados y

cómo el motor franco-alemán sobrellevó esta crisis a partir de distintas acciones que tuvieron efecto en el conjunto de la UE, sumadas a la propuesta de la Comisión. El tercer y último capítulo incluye la crisis causada por la pandemia del coronavirus, la estrategia de la Comisión y el rol que jugó el motor franco-alemán en torno a esta. Por último, se abordarán las conclusiones finales.

CAPÍTULO I: Las implicancias de las decisiones del motor franco-alemán durante la crisis del euro (2010-2014)

Si bien el objetivo del primer capítulo de la tesina es mostrar cómo Alemania, con Angela Merkel como canciller y Francia, con Nicolas Sarkozy, y su sucesor François Hollande, como presidentes de la República Francesa, terminan convergiendo en una propuesta común para sobrellevar la crisis del euro, resulta interesante demostrar el panorama previo a esa convergencia de políticas y cómo la influencia alemana fue importante en la decisión final de varias de las reuniones y encuentros que se dieron entre Berlín y París.

A su vez, teniendo en cuenta que en la crisis del euro la UE tenía competencia exclusiva, debido a que uno de los ámbitos en donde la Unión es capaz de legislar y adoptar actos vinculantes es la política monetaria de los países de la zona euro, era esperable que esta crisis se resolviera a través de las instituciones europeas. A lo largo de este capítulo, veremos cómo los Estados miembros, específicamente el duopolio franco-alemán, terminaron por rebasar la competencia exclusiva de las instituciones europeas, tomando la decisión final, por encima de éstas.

Breve explicación de la crisis económica financiera en Estados Unidos y su efecto contagio en Europa

El punto de partida del presente capítulo será una breve explicación de la crisis del euro. Para entenderla, es necesario comenzar con una pequeña recapitulación de la crisis económico-financiera de 2008, en su epicentro, Estados Unidos, para luego analizar sus efectos en la UE, consecuencias que llevaron a la locomotora franco-alemana a tomar decisiones ante esta situación crítica.

La llamada crisis del euro es el resultado de la crisis *subprime* que comenzó en 2007 en Estados Unidos, pero que afectó de manera severa a la UE. El origen de la crisis se hallaba principalmente en el exceso del gasto y el endeudamiento por parte de los estadounidenses, estimulado por las bajas tasas de interés. De esta manera, una parte de ese gasto excesivo se dirigió al mercado inmobiliario ya que muchas personas adquirieron propiedades por encima de su capacidad de pago o una vivienda adicional con fines especulativos. Esto dio origen a la crisis hipotecaria al presentarse una caída en el precio de las viviendas (Zurita González, Martínez Pérez, Rodríguez Montoya et. al 2009, 17).

Con el incremento de los préstamos, los bancos y entidades financieras estadounidenses se quedaron sin liquidez, por lo que decidieron recurrir a la banca internacional a través de la creación de complejos instrumentos financieros, que les permitieron la venta de sus pasivos, la regularización de sus balances y continuar prestando (Badenes Plá 2015). El problema más grave fue que algunos de estos créditos hipotecarios se otorgaron a deudores “NINJA” (*no income, no job, no assets*; es decir, sin ingreso, sin empleo y sin activos), de ahí su baja calificación crediticia, denominada *subprime* (Zurita González, Martínez Pérez, Rodríguez Montoya et. al 2009, 18). De esta manera, la existencia de un mercado hipotecario *subprime*, en el que se otorgaban hipotecas a individuos con dudosa capacidad de pago, fue incrementando los riesgos de impago.

En este contexto, en septiembre de 2008 se produce la quiebra del gigante financiero Lehman Brothers, que era el banco de servicios financieros y de inversión más importante de Estados Unidos. Este estallido generó rápidas repercusiones a nivel global ya que su desaparición, además de generar enormes pérdidas para sus acreedores, congeló el mercado monetario estadounidense a corto plazo. “La quiebra de una institución sistémica desata una crisis sistémica” (Steinberg 2008, 5).

I- Efecto contagio en Europa

Luego de este importante acontecimiento, se dieron casi en simultáneo quiebras bancarias en el Reino Unido, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Así quedó demostrado que la debacle financiera gestada en Estados Unidos estaba contagiando definitivamente a Europa. Sin embargo, ni los gobiernos europeos ni sus bancos centrales imaginaron que la crisis *subprime* resultaría en la crisis más severa de la Europa de posguerra. Como expuso Christoph Weber: “En 2009, la crisis económica en Europa se transformó en una crisis en sí misma, la llamada eurocrisis, una crisis de carácter no sólo económico, sino también político” (Weber 2015, 151).

En este punto, la pregunta es por qué la UE se vio perjudicada con esta crisis financiera que comenzó a gestarse en América del Norte. La respuesta comienza a aparecer al rastrear la participación europea en el sector *subprime*. Siguiendo a Weber (2015), hay dos razones principales por las cuales Europa comenzó a participar en dicho sector. Por un lado, después del 2001, la política monetaria europea era relativamente expansiva; entre junio de 2003 y noviembre de 2005, las tasas de interés para las principales operaciones de refinanciamiento eran del 2%. Muchos bancos europeos invirtieron en valores respaldados por activos (ABS, por sus siglas en inglés), que eran inversiones

alternativas debido a que los bonos tradicionales reportaban un bajo rendimiento. Así, los ABS eran una buena opción ya que los bancos podían financiarse a bajo costo en el Banco Central Europeo (BCE) y comprar ABS de alto rendimiento (Weber 2015). Por otro lado, la participación europea en el sector *subprime* a través de los ABS, se debía al financiamiento del gran déficit en cuenta corriente de Estados Unidos. Los déficits comerciales estadounidenses fueron financiados con la venta de ABS a los países con superávit por cuenta corriente, especialmente a Alemania y los Países Bajos.

De esta manera, luego del colapso en Estados Unidos, el efecto contagio no demoró en llegar al Viejo Continente, y a pesar de los esfuerzos para evitarlo, ya en el segundo semestre de 2008, la eurozona entró en un largo período de recesión: a causa de la grave crisis de deuda pública que trajo aparejada, y consecuentemente el déficit fiscal, los países europeos se vieron forzados a adoptar fuertes medidas de ajuste. Los efectos de la crisis empujaron a los gobiernos y bancos centrales a proteger y estabilizar el sistema financiero, y, en definitiva, a salvar el euro. Por su parte, el BCE generó una doble acción. Tal como lo expresa Jason Lennard, “Primero se rescató al sistema bancario y las economías más castigadas para evitar el desplome total y después se ejecutó un programa ambicioso de compra de deuda pública para aliviar a los gobiernos e incentivar el crecimiento” (Lennard 2020, citado en Cueto 2020, 10).

II- El duopolio franco-alemán

En este contexto, comienzan a gestarse los cimientos para que ingrese en escena el duopolio franco-alemán. Hasta el estallido de 2008, la gran mayoría de los países habían logrado mantener sus principales índices macroeconómicos dentro de los parámetros exigidos por los criterios de convergencia de Maastricht.⁵ Los mismos están recogidos en el artículo 140, apartado 1, del TFUE. Dichos criterios permiten garantizar que un Estado miembro está preparado para introducir el euro y que su incorporación a la zona euro no

⁵ A partir de 2002, el euro se convirtió en la única moneda de curso legal en la eurozona. Así, cualquier país que deseara convertirse en miembro de la zona monetaria debía (y debe) cumplir los criterios de Maastricht, a saber: la tasa de inflación no puede excederse en más de 1,5 puntos porcentuales de la tasa de los tres Estados miembros con mejores resultados en la materia; el país no debe estar sujeto al procedimiento de déficit excesivo, es decir que los déficits presupuestarios no deben ser superiores al 3% con respecto al PBI y la relación deuda-PBI no debe ser superior al 60%; el país debe participar en el mecanismo de tipos de cambio (MTC II) durante al menos 2 años, sin grandes desviaciones con respecto al tipo de cambio central del MTC II y sin devaluar el tipo de cambio central bilateral de su moneda respecto del euro durante el mismo periodo; y por último, el tipo de interés a largo plazo no debe exceder en más de dos puntos porcentuales del tipo de los tres Estados miembros con mejores resultados en materia de estabilidad de precios (Consejo de la Unión Europea s/f).

supondrá riesgos económicos ni para él, ni para la eurozona en su conjunto (Consejo de la Unión Europea s/f).

En cuanto al Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, Weber expone que el mismo incluía una *cláusula de no corresponsabilidad financiera* (mejor conocida como cláusula de “no rescate”) a través de la cual los países miembros no serían responsables de las deudas de otros países. La idea que tenían los fundadores de la zona euro, basada en que los criterios serían un referente al que aspirarían los países miembros y que la cláusula de “no rescate” impediría el incremento de la deuda, resultó no ser más que teoría (Weber 2014, 152). De hecho, los políticos podían modificar las reglas del juego a voluntad ya que varios países no cumplían el criterio de déficit público, y algunos no lo habían hecho en varias ocasiones.

Tal como lo demuestra el caso de Francia y Alemania, el procedimiento de déficit de Maastricht, que obliga a multar a los países en falta, no siempre fue implementado. Entre 2003 y 2005, Francia y Alemania registraron déficits altos, lo cual iba en contra de las reglas de Maastricht, pero forzaron a sus socios de la eurozona a olvidar el castigo y no fueron multados por déficit excesivo. Para Weber, “esto debilitó fatalmente el marco legal del Tratado de Maastricht, convirtiéndolo simplemente en una serie de recomendaciones, no requisitos” (2014, 152). Incluso algunos gobiernos, en especial Portugal, Irlanda, Grecia y España han demostrado en muchas ocasiones la desobediencia a los compromisos asumidos como firmantes del Tratado de Maastricht. Esto pone de manifiesto una de las causas fundamentales de la eurocrisis, debido a que el marco legal, que según los fundadores del euro obligaría a los países miembros a mantener rectitud fiscal, resultó no estar “grabado en piedra” (Weber 2014, 152).

Postura de Alemania ante la crisis del euro

Con la llegada de la crisis financiera a Europa, Angela Merkel, quien desempeñaba la función de canciller federal de Alemania desde 2005, debió mantener un equilibrio entre las urgencias de la eurozona y las demandas de sus votantes. Al mismo tiempo, los países europeos periféricos estaban sufriendo las consecuencias de la llegada de la crisis financiera a Europa y esto requería de una respuesta europea más sistemática. Por su parte, las instituciones europeas, por la competencia exclusiva atribuida por el Tratado de Maastricht, eran las que debían encontrar una respuesta inmediata para rescatar a las economías más afectadas por la crisis.

Sin embargo, en la UE no había mecanismos preexistentes que pudieran utilizarse como base para una respuesta política, no había sobre la mesa ninguna propuesta concreta. Por ese motivo, los gobiernos debían improvisar y crear una estructura novedosa con un nuevo mecanismo financiero. Sumado a esto, cuando las fuertes condicionalidades afectaron duramente a los países periféricos, entre ellos Irlanda y Grecia, ya que el precio que tenían que pagar para obtener préstamos en los mercados financieros se volvió insostenible, Grecia solicitó asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro y al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Siguiendo esta línea, la canciller alemana chocaba con dos obstáculos internos: uno político y otro institucional. Por un lado, a nivel político, la tradición alemana de oposición a los rescates había surgido a la sombra de la hiperinflación de los años 20 del siglo XX, experiencia tras la cual, los alemanes generaron una cultura ahorrativa y cautelosa. En el caso de la crisis del euro, las encuestas habían dejado en claro la escasa simpatía por los rescates, y más aún, la oposición a nuevos rescates como el de Grecia e Irlanda.

Por otro lado, a nivel institucional, el problema pasaba por la Corte Constitucional alemana. Como mencioné anteriormente, el Tratado de Maastricht incluía entre sus cláusulas la de “no rescate”, la cual impedía a los miembros del euro apoyarse directamente entre sí, y también prohibía cualquier ayuda financiera que procediera del presupuesto de la UE a un país del euro.

Más allá de esta cláusula, el 16 de marzo de 2010, en la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin), Merkel adoptó oficialmente la posición de que era deseable una intervención del FMI. El círculo más estrecho de Merkel “no confiaba del todo en las instituciones de la UE, no creían que fueran capaces de imponer un ajuste suficiente a los países fiscalmente permisivos” (Justo 2012). Y ciertamente, la ayuda del FMI tenía ventajas frente a un mecanismo de apoyo regional ya que un programa de esta institución seguía procedimientos establecidos de antemano, por lo que era menos probable que se produzca riesgo moral o que se asuma que un país podía poner en marcha una costosa operación de rescate internacional.

Sin embargo, las desventajas de recurrir al Fondo provenían del miedo a que la UE diera la impresión de que los europeos no eran capaces de lidiar con sus propios problemas, de que la acción del organismo internacional llegue demasiado tarde y que su implicación termine por dar una señal negativa a los mercados, provocando una baja de las

calificaciones crediticias. Es importante destacar que el gobierno alemán también consideraba que había que compartir la carga financiera más allá de la zona euro y que el FMI tenía los recursos para hacerlo, ya que estaba especializado en gestionar situaciones de crisis. Por su parte, el BCE apoyaba la intervención del FMI, calificando al resultado como una “solución con la que se podía trabajar” (González-Páramo 2010).

Siguiendo esta lógica, la influencia alemana en la decisión final estaba clara: Berlín había insistido previamente en incluir al FMI debido a que los alemanes no confiaban en que las instituciones europeas fueran capaces de disciplinar las políticas fiscales. Además, el ministro de Finanzas alemán había dejado entrever que no querían que la Comisión Europea lidere el plan de rescate.

En este contexto, ante la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos de Grecia y evitar así el contagio de su crisis económica al resto de la zona euro, el primer programa de ajuste económico para Grecia se acordó en abril de 2010 e incluyó una financiación de 110.000 millones de euros (Tribunal de Cuentas Europeo 2017)⁶. Su finalidad era instaurar una situación económica y financiera sólida y sostenible en la nación griega y restablecer su capacidad para financiarse plenamente en los mercados financieros.

Si bien Grecia llegó a un acuerdo con el FMI, la Comisión Europea y el BCE, y la Comisión gestionó los programas de ajuste en nombre de los prestamistas europeos de cada programa (en colaboración con el BCE), fueron los Estados miembros de la zona euro los que prestaron el dinero para el primer rescate griego.

Durante las negociaciones intergubernamentales, Alemania adoptaba una perspectiva a largo plazo y se centraba inicialmente en la actualización y reparación del manual de reglas fiscales estipulado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁷. Cabe aclarar que

⁶ El segundo programa de rescate griego fue en 2012 a través de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y ascendió a 172.600 millones de euros. El tercer programa en 2015 estuvo a cargo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), con una financiación de 86.000 millones de euros.

⁷ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es un acuerdo adoptado en 1997 concebido para asegurar que los países de la UE mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única. A partir de la crisis económica y financiera en 2008, se ha reforzado la normativa sobre gobernanza económica de la UE mediante ocho reglamentos de la UE y un tratado internacional: el *paquete de seis medidas* (que introdujo un sistema de supervisión de políticas económicas más amplias con el objeto de detectar problemas a tiempo, como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad); el *paquete de dos medidas* (un nuevo ciclo de control para la zona del euro con la presentación de los proyectos de planes presupuestarios de los países -salvo los que cuentan con programas de ajustes macroeconómicos- a la Comisión Europea cada otoño); el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012* (Pacto Fiscal Europeo) que incorpora unas disposiciones fiscales más estrictas que el Pacto de Estabilidad y

este Pacto, uno de los pilares esenciales de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se basa en dos “brazos”: uno preventivo, por el cual se diseñaban un conjunto de reglas presupuestarias y de mecanismos de supervisión para asegurar que los presupuestos nacionales presenten, en condiciones normales, un déficit inferior al 3% del PBI; y otro corrector, por el que se establecía un mecanismo de sanciones para el caso en que lo anterior no se cumpla (Escolano 2011, 71). Sólo cuando esos intentos fracasaron, Alemania pasó a confiar en la disciplina de mercado, recuperando la regla de no rescates, y a presionar por una reestructuración de la deuda griega.

En diciembre de 2011, la tesis de Merkel de que la crisis del euro sólo podría resolverse si la UEM era complementada con una unión fiscal, pero no de la deuda, que consagrara la regla del equilibrio presupuestario, quedó plasmada en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la eurozona, más conocido como el Pacto Fiscal Europeo (Ortiz de Zárate 2021).

Considerado la expresión suprema del poderío alcanzado por Merkel en Europa, el Pacto Fiscal Europeo alumbraba una “arquitectura reforzada” para la UEM con la armonización de las políticas fiscales, la supervisión de los presupuestos por el Tribunal de Justicia de la UE en Luxemburgo, la fijación por obligación constitucional de un tope de déficit estructural del 0,5% y la aplicación de sanciones casi automáticas a los países que superasen el umbral del 3%. El Tratado de Estabilidad tenía como mandamiento básico una “regla de oro” que todo el mundo debía cumplir: no gastar más de lo ingresado (Ortiz de Zárate 2021, citado en CIDOB 2021).⁸

El 2 de marzo de 2012 el Pacto Fiscal fue firmado por 25 gobiernos europeos, con excepción de Reino Unido y República Checa⁹, por la vía rápida del tratado intergubernamental, de manera que pudiera entrar en vigor para enero de 2013.¹⁰ Así, el llamado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM entró en vigor el

Crecimiento. Esta serie de medidas es parte integrante del Semestre Europeo, el mecanismo de coordinación de la política económica, presupuestaria, social y de empleo de la UE (EUR-Lex).

⁸ Los 17 Estados de la zona euro debían transponer en su legislación nacional esta “regla de oro” antes de que transcurriera un año desde la entrada en vigor del Tratado, para evitar la sanción del Tribunal de Justicia de la UE. El primer país en realizar esta transposición fue España.

⁹ El rechazo al Pacto de Reino Unido y República Checa llevó al resto de los Estados miembros a firmar un acuerdo, a través del procedimiento de “cooperación reforzada”, que exige que un mínimo de 12 países firme un acuerdo para su entrada en vigor, lo que se logró con la incorporación de Finlandia.

¹⁰ El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM entraría en vigor el 1 de enero de 2013, siempre que 12 Estados miembros cuya moneda sea el euro hayan depositado su instrumento de ratificación.

1 de enero de 2013, luego de la ratificación de más de 12 Estados miembros de la UE, pertenecientes a la eurozona¹¹. A su vez, a partir del 1 de marzo de 2013 la concesión de rescates a países estuvo condicionada a la ratificación del Pacto fiscal.

En los meses previos al éxito del Tratado, los ánimos de Merkel para la pronta ratificación del Pacto se vieron afectados cuando Sarkozy fue derrotado en la primera vuelta de las presidenciales de Francia ante el socialista François Hollande, partidario declarado de renegociar el Pacto Fiscal antes de su ratificación para que incorporase un “pacto por el crecimiento”.

Postura de Francia ante la crisis del euro

Nicolas Sarkozy, quien había asumido la presidencia de la República Francesa en 2007, estaba a favor de “mantener el euro a toda costa” ya que consideraba que “el fin del euro sería el fin de Europa” (BBC 2010). Al igual que Merkel, instaba a sus ciudadanos a no creer en los que abogaban a poner fin a la moneda común europea. Por lo tanto, el presidente francés estaba a favor de cualquier acción que llevara a proteger el euro, ya que consideraba que “la cuestión del euro no era sólo monetaria, sino de identidad” (DW 2011a). Y si la intromisión del FMI era una de esas acciones, Sarkozy acompañaría la postura de Merkel. Así, la gestión de la crisis se fue inclinando hacia un modelo de gestión intergubernamental, con importantes consecuencias futuras.

En diciembre de 2011, durante un discurso pronunciado en la bahía de Toulon, al sur de Francia, Sarkozy explicaba a los franceses que las causas de la crisis se remontaban a finales de los ‘70, cuando fue instaurada una globalización sin otra regla que la de la libertad del comercio. Así, en la misma ciudad en la que en 2008 había pronunciado un discurso histórico en contra de las especulaciones financieras tras la caída de Lehman Brothers, el mandatario advirtió que Francia debía disipar todas las dudas sobre su capacidad para pagar su deuda, de manera que incluso en tiempos difíciles el país podía seguir determinando su destino y subrayaba que “Francia tenía la oportunidad de salir fortalecida de la crisis”.

Y para que su nación salga fortalecida, Sarkozy pedía reformas enérgicas en la zona euro y en Francia. “La eurozona necesita controles más estrictos de los presupuestos y sanciones más rápidas y automáticas a quienes violen las reglas” (DW 2011a). Con ese

¹¹ España, Austria, Chipre, Alemania, Dinamarca, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Lituania, Letonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Finlandia.

discurso, el mandatario se pronunciaba en contra de una política de austeridad muy rígida que podría conducir a una recesión, y consideraba que el BCE reaccionaría con seguridad ante el peligro de una deflación en Europa, al mismo tiempo que resaltaba el carácter independiente de dicha entidad.

En cuanto a la relación de Sarkozy y Merkel, el diálogo era constante y confidencial ya que las divergencias, por profundas que fueran, raramente se hacían públicas, al menos en la comunicación oficial. La eventual creación del término “Merkozy” (Rinke 2012) reflejaba la intensa cooperación personal entre Sarkozy y Merkel: al igual que en el caso de la creación de la UEM con el Tratado de Maastricht, las reuniones bilaterales franco-alemanas allanaban el camino para lograr compromisos sobre cuestiones muy técnicas respecto a la crisis del euro, que luego se trasladaban a los demás Estados miembros. De esta manera, se había convertido casi en un rasgo institucionalizado el hecho de sostener reuniones bilaterales para preparar y presentar posiciones comunes antes de cualquier cumbre europea, ya que el marco básico se decidía en esas reuniones.

Sin embargo, la dinámica de la relación franco-alemana se vio alterada cuando en mayo de 2012, asumió la presidencia francesa el socialista François Hollande luego de derrotar a Sarkozy en la primera vuelta de las presidenciales de Francia.

Al principio, el presidente francés había puesto en el centro de su campaña política la necesidad de romper con la austeridad presupuestaria alemana. Esto se debía sobre todo a que Hollande se veía a sí mismo, y a su país, como el vínculo que conectaba el norte y el sur de Europa, mientras que Sarkozy buscaba ser un líder junto a Alemania.

El 15 de mayo de 2012, el día que Hollande asumió, después de desfilar bajo la lluvia por los Campos Elíseos, viajó a Berlín para una primera reunión con Merkel. Poco después de despegar, su avión fue alcanzado por un rayo y casi fue obligado a regresar. Para algunos observadores, fue un augurio del nuevo estado de las relaciones franco-alemanas: tormentosas e inciertas (Brunnermeier, James y Landau 2016, 52).

En su campaña, Hollande dejó en claro que quería ir contra el Pacto Fiscal Europeo, firmado por Sarkozy, y se había comprometido a conseguir una revisión. En el Consejo Europeo del 28 y 29 de junio de 2012, Merkel se mostró rotunda con que no era posible “tocar una coma” del Pacto Fiscal, aunque podría llegar a discutir un acuerdo político anexo, una “agenda del crecimiento” ejecutada por la Comisión Europea y financiada por

el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que consistía en una especie de programa de créditos especial del BEI (Ortiz de Zárate 2021, citado en CIDOB 2021).

Con Merkel y Hollande se produjo un gran cambio en el estilo de la relación. A diferencia del periodo de Sarkozy en el que, en público, los líderes se tomaban grandes molestias para ocultar sus divergencias y simular que actuaban de manera concertada, Hollande y Merkel no se molestaban en esconder sus diferencias. Las tensiones entre el nuevo líder francés y Merkel iban más allá de la política, ya que rozaban los asuntos personales. Un ejemplo de ello se dio cuando Merkel se había negado a conocer a Hollande en vísperas de las elecciones. No había reuniones preparatorias bilaterales sistemáticas para preparar la cumbre de los líderes del euro. Hollande publicitaba sus diferencias con Merkel y parecía resuelto a abordar una confrontación ideológica.

En una entrevista para varios periódicos europeos en octubre de 2012, Hollande reconoció por primera vez que las divergencias entre París y Berlín podían impedir el progreso hacia la integración europea (González Harbour 2012). Defendió su visión de la solidaridad europea, incluidos los eurobonos, que contrastó con las políticas de no crecimiento seguidas en Europa. Además, rechazó el federalismo fiscal y defendió la soberanía nacional. En público, no vacilaba a la hora de mencionar sus dudas sobre el rumbo alemán, como sucedió cuando dijo explícitamente que Merkel estaba motivada “por su deseo de ser reelegida” (Brunnermeier, James y Landau 2016, 54).

Con el tiempo, la relación entre Francia y Alemania en el alto nivel político fue mejorando. Varios hechos favorecieron el acercamiento: la respuesta a la crisis de seguridad que siguió a la anexión de Crimea por parte de Rusia; los combates apoyados por Rusia en el este de Ucrania y el aumento de la amenaza terrorista tras el ataque de islamistas armados a las oficinas de la revista satírica Charlie Hebdo en enero de 2015.

Se produjo una especie de reconciliación simbólica entre los dos poderes europeos. Esto se explica en parte porque el papel de Francia como gran poder militar la convirtió en un actor central durante las negociaciones sobre la contención de la inestabilidad en el este y llevó a Francia y a Alemania a un alineamiento más cercano (Brunnermeier, James y Landau 2016, 55).

Postura de la Comisión Europea en la crisis del euro

La crisis del euro no solo afectó a los países de la UE, sino que también produjo efectos en el papel de las instituciones europeas. Poco a poco, la capacidad de tomar decisiones

se desplazó desde las instituciones europeas en Bruselas a las capitales de los Estados miembros. En consecuencia, la mayoría de las decisiones importantes fueron tomadas a nivel intergubernamental. La pregunta que se deriva en este sentido es por qué las instituciones europeas como la Comisión, el Consejo y el Parlamento dejaron la búsqueda de soluciones en manos de los dos grandes Estados miembros, Alemania y Francia, mientras la competencia exclusiva debía recaer sobre la UE y sus instituciones.

Por un lado, la Comisión comenzó a quedar relegada a un segundo plano ya que, como expuse unos párrafos más arriba, durante el primer programa griego, los prestamistas fueron los países miembros, lo que condujo a que la competencia exclusiva de las instituciones europeas, especialmente la Comisión, pasara a manos de los Estados. Así, los Estados europeos, sobre todo el duopolio franco-alemán, fueron quienes tomaron la iniciativa en cuanto al rescate griego, ya que la mayor contribución fue por parte de Alemania (15.165 millones de euros), seguido por Francia que aportó un total de 11.388 millones para salvar a Grecia (Cinco Días 2015).

La falta de decisión de la institución europea en cuanto al programa griego de 2010 despertó críticas de varios líderes europeos. Entre ellos, el ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors¹², criticaba esta medida afirmando que: “El sistema comunitario de toma de decisiones ha demostrado en el pasado su eficacia, Europa siempre progresó al emplearlo. [...] Es el único método que es sencillo y eficiente, porque obliga a los gobiernos a tomar decisiones en consenso. Los acuerdos adoptados en la cumbre bien pueden haber sofocado el fuego que había en la eurozona, pero han dado una estocada a la Europa comunitaria y el símbolo de ello es la pérdida de autoridad de la Comisión Europea” (DW 2011a). Por su parte, Martin Schulz¹³, ante la pregunta de por qué Grecia no podía salir adelante a pesar de todos los esfuerzos, se refería a quienes “pasean por la playa y se atribuyen la capacidad de dictar la solución”. Con ello aludía a Angela Merkel y a Nicolas Sarkozy, quienes, como veremos en el próximo apartado, “definieron las bases del rescate del euro durante un paseo por la playa de Deauville, en el norte de Francia” (Bölinger y Mendoza Weber 2012).

Por otro lado, en un contexto en el que los países más afectados por la crisis veían cómo las condiciones de financiación se endurecían, el 21 de noviembre de 2011, la Comisión

¹² Miembro del Partido Socialista francés, fue presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, periodo en el cual dio un impulso notable al proceso de integración europea. Además, Delors fue ministro de Economía y Finanzas en el gobierno del presidente François Mitterand.

¹³ Schulz fue presidente del Parlamento Europeo entre el 17 de enero de 2012 y el 17 de enero de 2017.

Europea propuso la emisión de eurobonos¹⁴. La lógica que perseguían los eurobonos era que la mutualización de la deuda haría que todos los países de la zona euro tengan las mismas opciones de financiarse en los mercados de deuda soberana, independientemente del estado de sus cuentas públicas, cuestión que suponía una relajación de las condiciones de financiación de los países con dificultades (González 2014).

Rápidamente, la propuesta de la Comisión obtuvo el rechazo de Alemania, que alegaba que uno de los principales motivos era el “riesgo moral”. Este suponía que los Estados que podían incurrir en déficits, no preservarían su estabilidad presupuestaria, lo que iría en perjuicio de aquellos que sí la mantuvieran (DW 2011b).

Detrás de esta posición contraria, Merkel, junto con Sarkozy, querían presentar propuestas para reformar los Tratados de la UE, haciendo hincapié en los derechos para intervenir en los presupuestos nacionales. Por ende, para evitar ese “riesgo moral”, buscaban darles prioridad a las políticas de coordinación fiscal, al Pacto de estabilidad y crecimiento, al procedimiento de déficit excesivo, y al Pacto fiscal, que mencionamos anteriormente, reforzando una vez más la pérdida de la capacidad de decisión por parte de la Comisión.

Iniciativa conjunta del motor franco-alemán

I- Antecedentes

Antes de la reunión del Consejo de Europa, del 25 y 26 de marzo de 2010, en un contexto donde Alemania estaba sufriendo presiones en su política doméstica por las elecciones locales y temía que se produjera una reacción adversa contra los partidos de gobierno, Alemania y Francia trabajaron juntas en una declaración que proponía una “disposición a emprender acciones resueltas y coordinadas” por parte de Europa para salvaguardar la estabilidad financiera, lo que implicaría la financiación del FMI (Brunnermeier, James y Landau 2016, 35). Esta declaración demostraba un punto de consenso entre Berlín y Francia, sobre todo teniendo en cuenta la situación que Alemania venía atravesando por las presiones políticas propias de las elecciones locales.

¹⁴ Esta iniciativa fue apoyada con la publicación del libro verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad, en el cual la Comisión Europea planteaba tres variantes. La primera: en vez de que cada país emitiera sus bonos, que se emitan sólo bonos conjuntos, así todos respondían por las deudas de todos. La segunda: las deudas de cada país se volverían comunes sólo hasta el nivel del 60% del PBI. Los déficits que sobrepasaban ese tope corrían por cuenta y riesgo de cada país. Y la tercera, la versión suave del eurobono: cada país respondía en determinada medida por los bonos comunes emitidos (DW 2011b).

El 7 de mayo de 2010 se celebró una cumbre con los líderes de los países de la zona euro. Un día antes de la cumbre, Merkel y Sarkozy marcaron la línea de los temas a tratar: estaban dispuestos a reforzar la disciplina del Pacto de Estabilidad, ampliar la vigilancia a las cuestiones de competencia y potenciar la coordinación económica. En la cumbre, se acordó crear por primera vez un mecanismo “multilateral y un sistema articulado” para defender el euro. El diseño de intervención intergubernamental se vería institucionalizado como la “Troika” de la Comisión, el FMI y el BCE. Merkel no quería ir más lejos porque estaba pendiente de las elecciones regionales, y a regañadientes, Sarkozy logró que las decisiones concretas se adopten en un Ecofin extraordinario que se celebró el 9 de mayo (Missé 2010).

Así fue como el 9 y 10 de mayo de 2010 se acordó la estructura para canalizar el apoyo a los Estados miembros, dando nacimiento al Mecanismo Europeo de Estabilización. De esta manera, el Ecofin creaba el primer instrumento financiero para intervenir en defensa del euro, con capacidad para movilizar 750.000 millones, 250.000 de los cuales los aportaría el FMI (Missé 2010). Luego de más de 12 horas de debate, el comisario Olli Rehn¹⁵ presentó la propuesta de mecanismo, aprobada una hora antes por la Comisión, que contenía dos partes: por un lado, dicho mecanismo utilizaría los recursos propios de la UE (60.000 millones) y, por otro lado, 440.000 millones que se obtendrían de los mercados con garantías de los Estados. A esta segunda parte se opusieron varios Estados miembros, entre ellos Alemania y Francia, ya que consideraban que la Comisión se excedía en sus competencias al comprometer directamente dinero de los Estados.

La solución fue la creación como acuerdo intergubernamental, es decir, fuera del ámbito comunitario, del Vehículo de Propósito Especial (VPE), una entidad privada para captar dinero en los mercados, en donde la garantía de los Estados era indirecta. Además, el mecanismo europeo solo intervendría en el marco de un programa del FMI con condicionalidad. Finalmente, después de un intenso enfrentamiento, el Consejo concedió la competencia adecuada a la Comisión: la misma obtuvo la responsabilidad de gestionar la condicionalidad del lado europeo, con el asesoramiento y la cooperación del BCE (Missé 2010).

¹⁵ Olli Rehn (actual gobernador del Banco de Finlandia) fue comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios desde el 9 de febrero de 2010 hasta el 1 de julio de 2014.

Durante el año 2010, las reuniones entre los líderes franceses y alemanes tuvieron lugar con mucha frecuencia, las posiciones conjuntas se definían y defendían en cumbres europeas y globales, y el motor franco-alemán funcionaba a toda máquina.

En una de estas reuniones, los líderes europeos intentaron desarrollar un nuevo marco más robusto basado en reglas. El “paquete de seis” fue una de las primeras iniciativas políticas: era un mecanismo para identificar las causas de las divergencias económicas persistentes en la UE y corregir los desequilibrios macroeconómicos.

La naturaleza de estos debates ilustraba una vez más la falta de poder de la Comisión, y, a su vez, de manera importante, el vigor del tándem franco-alemán, ya que “convertir las ideas en políticas concretas y leyes nacionales requiere el impulso de los Estados miembros poderosos, en concreto de Alemania y Francia” (Brunnermeier, James y Landau 2016, 43). En este caso, Alemania estaba dispuesta a transferir cierta soberanía fiscal a nivel europeo a Bruselas¹⁶, pero Francia se rehusaba a dar ese paso. Finalmente, Sarkozy aceptó una revisión del Tratado y estuvo de acuerdo en sancionar *ex post* a los países que habían infringido las reglas fiscales: sus derechos de voto podían quedar suspendidos en caso de vulneraciones graves, pero se opuso terminantemente a cualquier control *ex ante* de los presupuestos nacionales por parte de las autoridades europeas, especialmente la Comisión.

A pesar de que lograron llegar a un acuerdo entre ambos países, algunos sostenían que la idea de un marco basado en reglas para contener crisis futuras no era del todo acertada: en el caso de la crisis del euro, se requería de la disciplina de mercado en los países miembros periféricos.

II- Convergencia de políticas en Deauville

Teniendo en cuenta la idea de que la relación franco-alemana se mantiene a través de símbolos, se puede afirmar que el 18 de octubre de 2010 fue un día que cambió el rumbo de la política europea. Merkel había viajado a Deauville, una ciudad en la costa de la Normandía francesa, para discutir sobre la crisis europea con el presidente Sarkozy.

El objetivo de este encuentro era concretar la línea de actuación económica y acordar un nuevo principio de acción. Así, los mandatarios propusieron la idea de establecer Cláusulas de Acción Colectiva (CAC) en el marco de la creación de un mecanismo de

¹⁶ En 2009, Alemania ya había acordado su propia ley del freno de la deuda que exigía reducciones progresivas en el gasto.

rescate permanente dentro de la UEM, el Mecanismo de estabilidad europeo, denominado Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)¹⁷. Estas cláusulas abogaban por la participación de los titulares de los bonos soberanos, que mayoritariamente eran los bancos, en las pérdidas que se produjeran ante una reestructuración de la deuda. Lo que se pretendía era utilizar cláusulas idénticas y normalizadas en todos los Estados miembros (Missé 2011). Merkel creía que los bancos habían sido responsables de una imprudente extensión del crédito y debían asumir el costo de sus actos, por lo que con estas cláusulas buscaba ponerle fin a la “mentalidad de rescates” que había sucedido a la crisis financiera global de 2008.

“Tras un momento en el que pareció que las enfrentadas visiones del mundo alemana y francesa se encaminaban hacia una colisión total, llegaron a un dramático acuerdo: Alemania relajaría su enfoque basado en las reglas y haría concesiones a Francia si ésta, a cambio, aceptaba una adecuada participación de los acreedores privados” (Brunnermeier, James y Landau 2016, 6).

Con la firma del acuerdo excepcional de Deauville, Alemania abandonaba sus requerimientos de fuertes controles *ex ante* de los presupuestos nacionales. En contrapartida, Francia aceptaba que el nuevo marco de la crisis debía dar “una participación adecuada a los acreedores privados”.

Como resultado de este Pacto, surgió el principio de Implicación del Sector Privado (ISP), el cual exigía que aquellos poseedores de bonos emitidos por países de la eurozona debían asumir pérdidas o quitas en caso de que el país emisor necesitara ayuda de los demás miembros de la zona euro. Y los mercados deberían proveer cierta disciplina *ex ante* por los excesos fiscales (Morales Tamayo 2020, 1).

III- Críticas al acuerdo de Deauville

Deauville se produjo de manera totalmente sorprendente, incluso para los ministros de Finanzas, que en ese mismo momento estaban reunidos en el Ecofin en Luxemburgo. Esta reunión cambió por completo las condiciones y fue ampliamente criticada por los otros Estados miembros de la UE por su estilo de presentación directo. Entre ellos, el entonces presidente del Eurogrupo Jean-Claude Juncker se quejó de la “conducta egoísta” del

¹⁷ El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) es una entidad jurídica especial aprobada por los entonces 28 Estados miembros de la UE el 9 de mayo de 2010, cuyo principal objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona del euro que se hallen en una situación de crisis económica.

“motor franco-alemán” y calificó su manejo exclusivo del tema como “no europeo” (Brunnermeier, James y Landau 2016).

Las dinámicas desencadenadas en Deauville se clarificaban cada vez más, así como sus preocupantes implicaciones. Como expone Morales Tamayo, “tras el anuncio del ISP, los tipos de interés de los países periféricos aumentaron enormemente. La financiación para estos países, que ya se estaban enfrentando a la crisis financiera, se convirtió en un gran problema” (2020, 2).

Sumado a esto, la inclusión de las CAC –en el marco de la participación de los bancos en las quitas, por las reestructuraciones de deuda pública– despertó críticas por parte de varios analistas europeos, quienes le atribuyeron la causa de la crisis de Irlanda a las mismas, ya que un mes después, en noviembre de 2010, tuvo que ser rescatada por la UE y el FMI. Por su parte, el entonces presidente del BCE, Jean-Claude Trichet¹⁸, se había opuesto frontalmente a la participación de los bancos en las pérdidas, porque conocía mejor que nadie las carteras de los bancos y los efectos que podría tener en el bloqueo del mercado interbancario (Missé 2011).

Es decir, se produjo un efecto secundario en las finanzas ya que el acuerdo de Deauville amplió los diferenciales de los tipos de interés en toda Europa y los países en crisis comenzaron a preocuparse principalmente por sus costes de financiación, perdiendo influencia en el debate político. A partir de octubre de 2010, en cuanto se consideraba que un país se desviaba de la estricta rectitud fiscal, el margen de los tipos con respecto a los alemanes aumentaba. Para los países europeos afectados por la crisis, no había una solución ganadora a corto plazo. Mantener el diferencial con Alemania bajo control se había convertido en la condición con la que operaban todos los gobiernos de la zona euro (Brunnermeier, James y Landau 2016, 49). Francia, por su parte, desplegaba un juego doble: promovía sus ideas económicas por medio de distintas iniciativas políticas, pero, al mismo tiempo, intentaba no distanciarse explícitamente de Alemania por miedo a perder los bajos tipos de interés de su deuda.

Esta situación demostraba que Alemania había quedado al mando desde que las instituciones europeas no habían podido manejar del todo bien la crisis. Y sumado a esto,

¹⁸ Fue presidente del Banco Central Europeo desde el 1 de noviembre de 2003 hasta el 31 de octubre de 2011.

los Estados miembros, con su capacidad fiscal, aportaban cada vez más confianza para manejar una crisis con la envergadura de la crisis del euro.

Conclusiones parciales

En la gestión de la crisis del euro era esperable que la solución final quedara en manos de la UE ya que, en materia monetaria, ésta tiene la competencia exclusiva. Sin embargo, la decisión sobre el programa griego, que llevó al incumplimiento de la cláusula de no rescate y el rechazo a la propuesta de la Comisión para emitir eurobonos condujo a que la competencia exclusiva de la UE se trasladase a los países miembros y, en definitiva, dejase la resolución prácticamente en manos de solo dos países, Alemania y Francia, haciendo referencia concretamente a la decisión de Deauville en 2010 de recurrir a la disciplina de mercado.

Si bien al comienzo de la gestión de la mencionada crisis hubo divergencias entre Francia y Alemania sobre el rumbo que la UE debía tomar en este periodo, a lo largo del capítulo se deja entrever que, en muchas decisiones, Francia terminó cediendo y siguiendo la impronta de Alemania. Es importante destacar que durante la crisis del euro Francia tuvo dos presidentes, Sarkozy y Hollande, y en Alemania, Merkel fue canciller durante toda la gestión de la crisis. En el caso de la administración de Sarkozy, la eventual creación del término “Merkozy” reflejaba la intensa cooperación personal entre ambos líderes.

Los acontecimientos de Deauville en octubre de 2010, cuando se anunció por primera vez la reestructuración de la deuda privada griega, que finalmente tuvo lugar en febrero de 2012, revelaron que varios Estados miembros de la zona euro no estaban de acuerdo con las circunstancias en las que debería tener lugar una reestructuración de la deuda (Brunnermeier, James y Landau 2016). Mientras el FMI y los alemanes presionaron por una reestructuración de la deuda en manos privadas, Francia y en especial el BCE se opusieron rigurosamente. Sin embargo, tal como lo reconoció Hollande en una entrevista para varios periódicos europeos en octubre de 2012, “por primera vez, las divergencias entre París y Berlín podían impedir el progreso hacia la integración europea” (González Harbour 2012).

Retomando las palabras de Hollande, me gustaría destacar en esta conclusión parcial que, si bien la gestión de la crisis tuvo momentos de desencuentros entre Alemania y Francia y el eje franco-alemán se inclinó en varias ocasiones de manera asimétrica hacia Alemania, las decisiones de Deauville lograron una convergencia de políticas entre estos dos países en favor de la integración europea. “El estallido de la mayor burbuja financiera

desde 1929 pronto se convirtió en la madre de todas las crisis de la Unión Monetaria Europea y puso a prueba los límites de la gestión conjunta de la interdependencia ya que hizo crecer la divergencia económica y aumentar el nacionalismo, llevando a poner a prueba los límites de la solidaridad” (Tsoukalis 2015). Más allá de todos estos pronósticos, la convergencia de políticas entre Francia y Alemania para paliar la crisis del euro nos deja en condiciones de afirmar que el motor franco-alemán estuvo presente en la gran mayoría de las decisiones tomadas durante la crisis del euro, y específicamente, en la decisión de Deauville en 2010.

CAPÍTULO II: Relaciones entre Alemania y Francia durante la crisis de refugiados (2015-2016)

A diferencia de la crisis del euro, donde los Estados miembros no tenían competencia exclusiva, pero terminaron tomando las riendas de las decisiones para paliar la crisis, en el manejo de la crisis de refugiados era más viable una fuerte impronta de los Estados debido a que en esta crisis había competencias compartidas entre los países y la UE. Y tal como veremos a continuación, los Estados miembros, en particular Alemania y Francia, no solo tuvieron un papel importante, sino que desempeñaron un rol mucho más significativo del que esperaban tener.

A lo largo de este capítulo, en el marco de la crisis de solidaridad en torno a los refugiados, me voy a concentrar en la estrategia de relocalización o reubicación, conocida como cuota de refugiados, que fue una de las iniciativas más importantes de la Comisión Europea, y analizar hasta qué punto Francia y Alemania lograron persuadir a los demás países europeos para que apoyen esta iniciativa.

Breve introducción a la crisis de refugiados

La crisis de refugiados comenzó en Europa en el verano de 2015 tras el éxodo masivo de ciudadanos que huían del conflicto civil sirio¹⁹ hacia Europa. Si bien el grupo más numeroso de refugiados eran sirios, los flujos migratorios también provenían de otros países azotados por conflictos como eran Afganistán²⁰, Irak²¹ y Pakistán²². Cabe aclarar que la crisis ya había comenzado en 2014, con la isla italiana de Lampedusa como destino

¹⁹ Lo que comenzó como un levantamiento pacífico contra el presidente Bashar al-Ásad en marzo de 2011 se convirtió en una brutal y sangrienta guerra civil. En 2012 los enfrentamientos llegaron hasta la capital Damasco y la segunda ciudad del país, Alepo. Para entonces el conflicto ya se había convertido en más que una batalla entre aquellos que apoyaban a al-Ásad y los que se oponían a él. Pronto adquirió características sectarias enfrentando a la mayoría sunita del país, contra los chiitas alauitas (la rama musulmana a la que pertenecía el presidente). Este hecho arrastró a las potencias regionales e internacionales, lo cual añadió otra dimensión al conflicto.

²⁰ El conflicto bélico inicia cuando una coalición liderada por Estados Unidos bombardea instalaciones de los talibanes y de al-Qaeda en Afganistán en octubre de 2001 y finaliza con la caída de Kabul en agosto de 2021 a manos de los talibanes, con la subsecuente retirada de las tropas estadounidenses de Afganistán.

²¹ La guerra civil en Irak comenzó cuando en enero de 2014, milicianos del llamado Estado Islámico tomaron el control de la ciudad iraquí de Faluya, lo que dio lugar a niveles de desplazamiento interno y migración con enormes consecuencias humanitarias.

²² En enero de 2015 se dieron continuos bombardeos, incluso de zonas civiles, entre Pakistán e India por la región de Cachemira, única región de India con mayoría musulmana, por la que Pakistán reclama su completa soberanía desde 1947, lo que provocó la huida de 10 mil personas.

preferente y con Libia²³ como principal país de partida. Pero alcanzó su punto álgido en 2015, cuando su centro de gravedad pasó de Italia a Grecia y de ahí se extendió a buena parte del continente, a lo largo de la ruta de los Balcanes, hasta llegar a Alemania y Suecia, que se convirtieron en los principales destinos.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), desde principios del año 2015, más de 300.000 personas cruzaron la ruta del Mediterráneo desde el norte de África y arribaron a las costas de Italia o Grecia (ACNUR 2015). Esta cifra no incluía los cientos de miles que ingresaban a la UE por la ruta de los Balcanes: de Turquía²⁴ a Grecia en barco; de Grecia a Macedonia, luego a Serbia y a Hungría, que era el primer país de la UE y del espacio de libre circulación europeo. Luego de transitar esas rutas, la mayoría continuaba su viaje hacia Europa occidental, sobre todo Alemania, Austria y Suecia.

A diferencia de la llegada masiva de refugiados a Europa a causa de las guerras yugoslavas entre 1991 y 2001, que alcanzó a la UE en una etapa de estabilidad y crecimiento económico, aunque sin contar con instrumentos jurídicos o políticos que permitieran una actuación coordinada, la crisis de refugiados de 2015 llegó en un período de crisis, aumento del desempleo y restricciones presupuestarias, e ingresó en la UE por los países más débiles y más golpeados por esa crisis, que eran los de Europa del Sur y del Este. Estas naciones se encontraban sin la capacidad financiera necesaria para gestionar el proceso de acuerdo con las normas europeas y para ofrecer a los refugiados el tipo de ayuda y servicios que los países nórdicos, como Alemania, los Países Bajos y Suecia, podían ofrecer. En este contexto, uno de los pilares del Sistema Europeo de Asilo, el acuerdo de Dublín, que explicaré a continuación, pasó a incumplirse sistemáticamente.

I- Marco normativo y regulatorio de la UE en materia de migración, protección a refugiados y asilo

En este apartado haré una breve descripción del régimen legal de protección para los refugiados²⁵ de la UE. Sin ahondar en profundidad en cuestiones normativas, me basaré

²³ Libia vivía sumida en la inestabilidad desde el derrocamiento del coronel Muamar Gadafi en octubre de 2011. Luego de este hecho, milicias irregulares ostentaron el poder de facto en extensos territorios, en la lucha por hacerse con el control del país.

²⁴ El conflicto sirio puso a Turquía al frente del asunto de la migración. Turquía limita con Grecia y Bulgaria, por lo que en muchos sentidos se convirtió en la sala de espera para llegar a la UE. En 2015, hubo un gran flujo de personas de Siria a Turquía y luego a Grecia.

²⁵ Las personas refugiadas son aquellas que huyen de conflictos armados o persecución por motivos de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas. En términos jurídicos, una persona se convierte en refugiado cuando su solicitud de asilo o protección es aceptada. Mientras tanto, es

en el sistema de Dublín y en el Acuerdo de Schengen, y además mencionaré las competencias que rigen para la UE y los Estados miembros en materia de migración y asilo.

Por un lado, el sistema de Dublín es la piedra angular del sistema de asilo de la UE y el elemento más importante del Sistema Europeo Común de Asilo²⁶ (CEAS, por sus siglas en inglés) (Parlamento Europeo 2017). El reglamento de Dublín consta de tres acuerdos; en *Dublín I*, firmado en 1990, se determinó que aquel país por el que primero entraba el refugiado a la UE, es decir, el país de primera entrada era el responsable de tramitar las solicitudes de protección internacional²⁷. En *Dublín II* (2003) se estableció la posibilidad de detener a un refugiado para su retorno o expulsión, en los casos en que no pudiera justificar su identidad, se retrasara su petición de asilo o por motivos de seguridad y orden público. Además, para asegurarse de que la norma establecida en *Dublín I* respecto a las solicitudes de asilo se cumpliera, se instauró el sistema EURODAC, operativo desde 2003, el cual es un programa informático que centraliza las huellas dactilares de los solicitantes de asilo para que los Estados miembros puedan compartirlas.

En el tercer acuerdo, *Dublín III*, que fue aprobado en 2013, se discutió la necesidad de mejorar la protección para solicitantes de asilo y menores de edad no acompañados y la protección subsidiaria, con base en fallos del Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pries 2018, 6). Así, este acuerdo precisó los criterios para determinar qué Estados eran los responsables de conceder asilo y protección internacional para refugiados y apátridas, atendiendo a criterios de integración familiar o residencia. Si estos no ayudaban a determinarlo, y para evitar una circulación errante de

un migrante (que, según la definición que utiliza la ONU, es cualquier persona que vive en un país diferente a ese en el que nació) que solicita asilo (González Enríquez 2015).

²⁶ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se crea el sistema común de asilo, luego denominado CEAS. El Tratado integró las políticas de migración, refugio y asilo en los arts. 78 a 80 del TFUE. El artículo 78 (TFUE) indicaba que la UE desarrollaría 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 necesitara protección internacional y garantizaría el respeto del principio de no devolución (Alarcón Velasco 2017).

²⁷ Este mecanismo fue un esfuerzo de la Comisión Europea que intentó desde los años '90 crear un sistema de asilo común con el objetivo de lograr que "el asilo no sea una lotería" y que se unifiquen los procedimientos, es decir, establecer un mínimo común en cuanto a la atención a los asilados y así evitar el *asylum shopping*, que es el término que se utiliza para describir la solicitud consecutiva en diferentes países (González Enríquez 2015, 2).

refugiados por Europa, sería el Estado de recepción el encargado de la solicitud (Guerra Sesma 2018, 71)²⁸.

Cuando se aprobó el Reglamento de Dublín, la UE no preveía las fuertes llegadas de peticionarios de asilo a través del Mediterráneo, que comenzaron en 2011 cuando las primaveras árabes desestabilizaron Oriente Medio y el norte de África y acabaron con los controles que Túnez y Libia ejercían sobre la salida de migración irregular desde sus territorios hacia Italia y Malta.

Sumado a esto, tampoco esperaba que la crisis política en Siria derivaría en una guerra con dimensión internacional. De hecho, el reglamento de Dublín comenzó a incumplirse ya en 2011 cuando la mayoría de los refugiados, en su mayor parte subsaharianos, llegaron a Italia. Así, los solicitantes de asilo que pisaban suelo italiano deseaban seguir su camino hacia otros países europeos más al norte, como Francia o el Reino Unido, mientras que Italia no tenía ningún interés en evitar esa continuación del viaje. El resultado fue un incumplimiento sistemático de la obligación de registrar los datos y las huellas dactilares en Italia.

En los años siguientes, cuando el flujo más importante pasó a ser el del Este, por la vía turca pasando por Grecia, este último país se encontró aún más incapaz de atender a los refugiados, ya que estaba sumido en un proceso de fuertes restricciones financieras a raíz de la crisis del euro.

Por otro lado, en materia de control fronterizo, rige el *Acuerdo de Schengen*, que fue firmado en 1985 y entró en vigor en 1995. Con este acuerdo, gran parte de los Estados miembros (en la actualidad son 26)²⁹ reconocieron la abolición de sus fronteras interiores con otros países miembros para la libre circulación de personas y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores³⁰. A su vez, el Tratado estableció un espacio común, por el cual los países que aplican en su totalidad el Acuerdo de Schengen constituyen un

²⁸ Dublín no es un sistema de reparto, sino de asignación. A falta de datos personales concretos, el criterio que se impone en la práctica es el de llegada, lo que propició que los refugiados se agolpen en los países fronterizos del sur, a los que los del norte trasladaban la responsabilidad. No obstante, muchos de ellos consiguieron desplazarse a otros países, dándose la circulación errante que se quería evitar (Guerra Sesma 2018).

²⁹ En la actualidad forman parte del espacio Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza (no todos son Estados miembros de la UE).

³⁰ Previstas en el Título II del Convenio para la Aplicación del Acuerdo de Schengen, del 19 de junio de 1990.

territorio denominado espacio Schengen. Así, los Estados participantes aplican normas comunes para controlar las fronteras exteriores y también en materia de visados y de cooperación entre los servicios policiales y judiciales en el ámbito penal.

Respecto a las competencias, los Estados miembros en esta crisis en particular, tenían competencias compartidas con la UE. En materia de migración y asilo, esta disposición se encuentra plasmada en el artículo 4 del TFUE y señala competencias compartidas entre la UE y los países que la componen, ya que uno de los ámbitos de competencia es el espacio de libertad, seguridad y justicia. En este aspecto, la UE trabaja por mejorar la seguridad interior a través de la cooperación en materia de aplicación de la ley, gestión de fronteras, protección civil y gestión de catástrofes, mientras los países de la UE trabajan para elaborar una política inmigratoria europea coherente.

II- Consecución de hechos que agravan la crisis

El suceso más impactante que obtuvo rápidamente alcance internacional ocurrió el 2 de septiembre de 2015 cuando los medios de comunicación a nivel mundial dieron a conocer la fotografía del cuerpo de Aylan Kurdi, un niño sirio de origen kurdo de tres años que murió ahogado en las playas de la isla de Bodrum en Turquía al tratar de llegar a Grecia (Rojas 2016). El impacto de la fotografía tuvo eco en todo el mundo y se volvió un símbolo de la crisis de los refugiados en Europa (Pries 2018).

Otro hecho desconcertante tuvo lugar el 5 de septiembre cuando en un camión que viajaba desde Hungría a Austria se hallaron los cadáveres de decenas de migrantes. Esto puso de relieve el problema del tráfico de personas y la desesperación de quienes estaban atrapados en la crisis. Ante este descubrimiento, Merkel anunció que Alemania aceptaría 800.000 solicitantes de asilo ese año, siempre tratando de garantizar que los recién llegados se distribuyeran por todo el país para que ninguna zona se viera afectada de forma desproporcionada (Evans 2020).

Postura de la Comisión Europea ante el éxodo de refugiados

El 13 de mayo de 2015, ante la primera oleada de refugiados sirios, la Comisión Europea lanzó su “Estrategia de Inmigración 2015” que aspiraba a “definir una estrategia comprensiva que mejore la gestión de la migración en todos sus aspectos” (Guild 2016, 87). El 27 de mayo la Comisión presentó el primer paquete de implementación de la

Estrategia, que incluía la aplicación del art. 78.3³¹ del TFUE. El objetivo era que los Estados miembros dieran acogida a 20.000 refugiados de todo el mundo a través de la creación de un *sistema de cuotas* en función del tamaño del PBI (40%), la población (40%), la tasa de desempleo (10%) y el esfuerzo previo de acogida realizado por el país (10%). Además, proponía a los países de la UE que acepten redistribuir a otros 40.000 refugiados que ya habían llegado a Italia y Grecia (Suanzes 2015). Con respecto a las condiciones que presentaba esta estrategia, Alemania recibiría el 21,91% y Francia, el 16,88%.

El objetivo principal de la Comisión era poner en marcha mecanismos de redistribución y reasentamiento de refugiados. El mecanismo de emergencia de reubicación temporal aspiraba a trasladar “personas con clara necesidad de protección internacional” desde los países de la UE con más presión de solicitudes, como lo era Grecia, Italia y Hungría a otros Estados miembros. El reasentamiento, por otra parte, trataba de traer a la UE personas que habían solicitado protección en un país fuera de la misma (Guild 2016, 87).

El hecho de que la Comisión Europea presentara una propuesta de inmigración llevó a los Estados miembros de la UE a replantearse su rol en la crisis, sobre todo porque la Comisión exigía cuotas obligatorias y algunos países europeos se negaban. Entre ellos, España, Polonia, los Bálticos y Hungría eran los países que mostraban más reservas a la hora de cumplir con los criterios de cuotas de asilados que proponía el órgano europeo. El 25 y 26 de junio, los jefes de Estado y de Gobierno europeos se reunieron para pactar la redistribución de 40.000 demandantes de asilo desde Italia y Grecia (artículo 78.3 del TFUE) hacia el resto de los países europeos. Finalmente aprobaron distribuir 40.000 solicitantes de asilo ubicados en Italia y Grecia y reasentar 20.000 refugiados que habían solicitado protección desde fuera de la UE.

Si bien la Comisión Europea proponía cupos obligatorios para cada Estado en función del PBI, la población, el desempleo y el esfuerzo hecho en la materia en años anteriores, como hemos comentado, la reunión terminó sin acordar la voluntariedad u obligatoriedad de las cuotas y sin establecer cupos determinados por país (Garcés-Mascareñas 2016, 328, citado en CIDOB 2016).

³¹ El art. 78.3 del TFUE otorga legitimidad legal para afrontar situaciones de emergencia en las fronteras exteriores de la UE. La aplicación de este artículo en 2015 fue la primera vez que la Comisión activó esa medida especial.

Cabe aclarar en este punto que la evolución de esta Agenda ilustraba varias dificultades: la propuesta era demasiado ambiciosa para muchos Estados miembros, renuentes a aceptar refugiados y verse condicionados por reglas europeas en un asunto tan sensible, y demasiado tímida ante la magnitud de los retos que se anunciaban. Aunque contaba con el apoyo de Alemania, Francia e Italia, se enfrentó a la oposición de las repúblicas bálticas, Europa Central y Oriental, y España (Sanahuja 2016, 80), como mencionamos anteriormente.

Además, estaba condicionada por la lentitud del proceso decisorio y de implementación de la UE: prevista su aprobación en el Consejo en junio, su puesta en práctica no se produciría hasta semanas más tarde, lo que en la práctica dejaba a Italia y Grecia a merced de sus propios medios ante la crisis (The Economist 2015). El acuerdo, de hecho, no se alcanzó hasta julio, con 32.256 refugiados a reubicar y una meta de reasentamiento de otros 22.504. Sin embargo, para entonces habían llegado a Grecia e Italia cinco veces esa cifra.

Ante los aberrantes sucesos de septiembre, con la muerte del niño sirio ahogado a orillas de la isla turca y el hallazgo de cadáveres de migrantes en un camión que viajaba a Austria, el 9 de septiembre la Comisión Europea lanzó el “Plan Juncker”, por el cual proponía un nuevo y más ambicioso esquema de reubicación, legalmente vinculante, por el que 120.000 solicitantes de asilo llegados a Grecia e Italia –además de los 40.000 ya acordados en julio– serían reubicados en un plazo de 2 años a través de cuotas nacionales, basadas en la fórmula ya descrita, y esos dos países se comprometían a implementar los centros de acogida y registrar adecuadamente a los recién llegados.

En un primer momento el plan fue bloqueado por la tajante oposición de República Checa, Rumania, Eslovaquia y Hungría, emergiendo una nueva fractura “Este-Oeste” en la UE, protagonizada por un nuevo “Grupo de Visegrado”³² que en este caso se alineaba en torno a posiciones euroescépticas y de rechazo a la inmigración y la redistribución de refugiados dentro de Europa (The Economist 2016). El primer ministro de Eslovaquia, Robert Fico, declaraba: “Da igual quién nos lo pida. No vamos a aceptar cuotas obligatorias. Jamás” (Doncel y Abellán 2015).

³² El Grupo de Visegrado (V4) está integrado por República Checa, Polonia, Eslovaquia y Hungría y surgió en una cumbre de los gobernantes de esos países celebrada en 1991.

Por su parte, Viktor Orban, el primer ministro de Hungría, afirmaba que el problema, más que de la UE, era de Alemania, a causa de su errática y unilateral política de acogida, y de Grecia, que no cumplía con sus obligaciones de control y registro fronterizo (Sanahuja 2016, 83). Para Alemania y la Comisión, estos argumentos sólo eran una muestra de insolidaridad y de una visión egoísta y estrecha de la UE, que no asumía que la gestión de los refugiados o la inmigración no era solo una tarea griega, italiana o española. Pero entre las críticas al plan había una que era difícil de objetar: los propios refugiados se negarían a ser reubicados en un país al que no querían ir.

Postura alemana ante la crisis de refugiados

I- Política de “puertas abiertas”

A fines de agosto de 2015, ante la escalada de la crisis y el avance de los refugiados hacia su país, Angela Merkel permitió la entrada de refugiados sin registro anterior para levantar después una petición de asilo.

La presión de la opinión pública alemana, sensible ante el éxodo masivo y el bloqueo de los refugiados en Hungría y Austria y favorable según las encuestas a acoger más refugiados, sumado a un evidente sentido de la oportunidad política de la canciller, condujo a que el 21 de agosto fuera Alemania la que decidiera unilateralmente la suspensión de Dublín III, anunciando la disposición de ese país a acoger 800.000 refugiados en 2015, y hasta 500.000 el año siguiente. Para ello se alegaron razones humanitarias y “solidaridad europea”, algo quizás muy oportuno tras la actitud mostrada por Alemania durante la crisis del euro (Müller 2015). El 4 de septiembre –con la opinión pública conmocionada por las imágenes de Aylán Kurdi– Merkel autorizó la llegada de trenes cargados de refugiados desde Hungría (Sanahuja 2016, 81).

En una entrevista en un programa de televisión a Merkel el 31 de agosto, donde se le consultaba respecto al recibimiento de gran cantidad de refugiados a su país, la canciller declaraba: “Alemania es un país fuerte, ya logramos tantas cosas, podemos hacerlo” (Pries 2018). La afirmación de Merkel “podemos hacerlo” fue muy debatida por los partidos de derecha, como el partido “Alternativa para Alemania” (AfD)³³, quienes interpretaron las declaraciones de la canciller como una invitación a los refugiados.³⁴

³³ En las elecciones de septiembre de 2017, el AfD logró entrar al Bundestag con un 12,6% de los votos, con 94 diputados.

³⁴ Otros preguntaron qué habría que lograr exactamente y por qué Alemania tendría que sentirse responsable del destino de tanta gente de otras culturas, teniendo en cuenta que ninguna otra frase de Merkel había dividido tanto a la nación como ese “¡Lo lograremos!”.

En paralelo, una Alemania que estaba acogiendo muchos más refugiados de los que le correspondían en clave de un justo reparto europeo, reclamaba que otros países también asumieran su responsabilidad en el marco de una respuesta común. Así, desplegó una intensa actividad diplomática para reformar las reglas europeas de reasentamiento de refugiados, dejando atrás la “solidaridad voluntaria” para adoptar un nuevo sistema de cuotas obligatorias. En toda la UE, municipios y organizaciones sociales se mostraron dispuestos a colaborar en la acogida bajo la consigna “*Welcome refugees*” (Bienvenidos refugiados).

Una de las razones por la que los migrantes preferían Alemania como país de acogida eran su disponibilidad de servicios y apoyo a los refugiados, las oportunidades para integrarse al campo laboral, la presencia de redes de familiares y amigos que ya estaban allí y la confianza de que no serían regresados al primer país por el que ingresaron. Esto se daba sobre todo porque las políticas alemanas estaban marcadas por la decisión de la Oficina Federal Alemana de Migración de suspender las reglas de Dublín sobre el tratamiento a los refugiados. Esta resolución hacía que los migrantes reciban ayudas sociales que con frecuencia eran más altas que los sueldos en sus países de origen, sumado a la respuesta de Merkel que aseguraba que “Alemania podía hacerlo” (Brunnermeier, James y Landau 2016, 59), gesto que dejaba en claro su postura de apertura a los refugiados.³⁵

II- “*Milagro de septiembre*”

El llamado “milagro de septiembre” de 2015 (Pries 2018) consistió, en primer lugar, en que el flujo masivo de refugiados fue recibido durante esos días con mucha simpatía por la sociedad civil alemana. Prueba de ello fue que en el primer fin de semana de septiembre llegaron unos 20.000 refugiados a Alemania y una multitud los recibió con carteles pintados a mano y regalos para las personas que bajaban exhaustas de los trenes.

En segundo lugar, la conmoción causada por las imágenes y los contenidos relacionados con la crisis de los refugiados, propagadas por los medios de comunicación tanto alemanes como internacionales, desencadenaron las reacciones solidarias de la sociedad

³⁵ Alemania tenía la reputación de ser un país hospitalario y presentaba antecedentes de acogida de refugiados ya que a principios de los ‘90, tras la crisis del sistema comunista en Europa del Este y la Unión Soviética, había recibido a más de tres millones de personas de origen alemán de todos esos territorios, además de a 900.000 solicitantes de asilo que huían de las guerras yugoslavas o de Turquía. Esas guerras yugoslavas fueron la primera ocasión en que la UE intentó gestionar de forma conjunta una llegada masiva de refugiados a su territorio (González Enríquez 2015, 1).

civil. De hecho, las imágenes de los refugiados atravesando a pie distintos países, así como las de las embarcaciones que llegaban a Grecia e Italia con reiterados naufragios, magnificaron un fenómeno que de manera cuantitativa podría haber sido asumible para Europa (Guerra Sesma 2018, 76).

III- Cambio de postura alemana

Tal como hemos comentado, en septiembre de 2015, Merkel impulsó una ambiciosa política de acogida para responder a una emergencia que Europa había ignorado. Sin embargo, la inicial bienvenida que la canciller había propagado se fue disipando, y ante las crecientes dificultades y críticas internas y externas, Alemania debió reajustar sorpresivamente su política.

En primer lugar, comenzaron a surgir partidos antinmigración que generaban fricciones intra coalición de gobierno, como el partido AfD y el grupo Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente (Pegida por sus siglas en alemán). Políticamente, AfD se benefició del descontento por la política de refugiados de Merkel y comenzó a sumar cada vez más adeptos. Este partido populista de derecha quería una política de “inmigración cero” y abogaba por sustituir el derecho de asilo político, consagrado en el artículo 16 la Constitución alemana, por un derecho no vinculante concedido por gracia.

En segundo lugar, comenzaron a producirse numerosos ataques xenófobos contra albergues de refugiados y el hecho más impactante sucedió la noche del 31 de diciembre de 2015, cuando la policía alemana estaba en alerta máxima por el riesgo de un atentado terrorista. En Colonia, en el área de la estación principal de trenes, según algunos medios, un millar de migrantes aprovecharon el ruido de las celebraciones y la acumulación de gente para perpetrar hurtos y agresiones sexuales hacia las mujeres que se encontraban en la estación.

Así fue como el 13 de septiembre, en vísperas de la discusión del Plan Juncker en el Consejo, con presiones sociales y políticas que daban cuenta que el país no podía seguir ofreciendo una cara amistosa, la canciller debió endurecer su postura y tomar una decisión drástica: reinstaurar temporalmente los controles fronterizos en su territorio con el objetivo de restringir el flujo masivo de inmigrantes y así regresar a un proceso ordenado para acceder al país. En primera instancia, comenzaron controlando una de las zonas con más flujo de migrantes, que era la frontera con Austria. Ello provocó un efecto en cadena en las fronteras de los Países Bajos, Austria y Eslovaquia.

En octubre, Alemania declaró “seguros” a los países balcánicos para facilitar las expulsiones de solicitantes de asilo provenientes de los mismos, y en noviembre revocó la orden de acogida a los sirios, restableciendo Dublín III (Doncel 2015). Así, las autoridades alemanas fueron limitando la acogida a las personas que huían de países peligrosos; todos los inmigrantes balcánicos o del este de Europa, regiones consideradas seguras, quedaban directamente descartados.

El gesto de Merkel puede ser visto como una concesión al ala más conservadora de su partido, sobre todo para evitar la transferencia de votos de sus electores más derechistas hacia la xenófoba AfD. Todo esto teniendo en cuenta el contexto donde se producían los hechos: la evolución de las encuestas, con un mayor rechazo a los refugiados y un descenso de la popularidad de Merkel, las pugnas al interior del gobierno, con los líderes de la Unión Social Cristiana de Baviera (CSU) en abierta oposición a la Canciller, y el ascenso de la extrema derecha –el movimiento islamófobo Pegida y el partido AfD–, que predicaban el rechazo a la inmigración y a los refugiados.

Con la reinstauración de los controles, Alemania rompió en 2016 con el sueño de los refugiados. Más allá de que a mediados de 2015 el Ejecutivo alemán apostó con fuerza por la bienvenida, donde terminó por acoger a más de un millón de personas, tras la aparición de múltiples problemas, Berlín demostró que la solidaridad se estaba agotando.

Postura de Francia frente a la crisis

I- Apertura a refugiados

Ante la llegada masiva de refugiados a Alemania en septiembre de 2015, Hollande decidió abrirle las puertas de Francia a un millar de sirios e iraquíes procedentes de Múnich, los cuales se trasladaban en autobuses otorgados por el gobierno francés y eran alojados provisionalmente en centros de acogida cercanos a París. Todo esto en el marco de una acción “voluntaria y solidaria” con Alemania para su “acogida inmediata” ante “la necesidad manifiesta de protección” (Yárnoz 2015a).

El mandatario francés expresó ante la prensa que el éxodo sirio tenía varias causas, entre ellas nombró la destrucción de Palmira³⁶ y el drama de los refugiados, así como al pequeño Aylan Kurdi, el niño que se convirtió en símbolo de la desgracia siria. Ante esto, Hollande anunciaba públicamente que “Francia acogería a 24.000 personas, si bien esta

³⁶ Ciudad situada en el desierto sirio, en la moderna provincia de Homs. Su valor histórico radica en que Palmira se transformó en provincia romana en el siglo I. En ese entonces, era un punto geoestratégico rico en recursos naturales y fronterizo con Roma y Persia, y parada obligatoria de las rutas caravaneras.

acogida debía realizarse con humanidad y responsabilidad”. Y subrayaba que “la nación francesa, junto a nosotros, ha sido construida en las últimas décadas por refugiados y asilados”, y que “la actual crisis era dramática, pero sería controlada” (Puchol Bogani 2015).

En este contexto de apertura, el 8 de octubre de 2015, en un discurso frente al Parlamento Europeo, Hollande expresaba: “Lo que sucede en Siria concierne a Europa, lo que sucede allá determinará el equilibrio de toda la región por mucho tiempo” (RFI 2015).

II- Voces en contra de la apertura a refugiados

Si bien todo comenzó como un “gesto de solidaridad con Alemania”, inmediatamente después Francia quedó dividida entre quienes estaban a favor de los refugiados y quienes los rechazaban. Un día después de que Hollande anunciara la acogida de 24.000 refugiados, las voces contrarias comenzaron a alzarse.

Entre los partidos que se proclamaban en contra de la bienvenida a los refugiados se encontraban, por un lado, el ultraderechista Frente Nacional³⁷, quien luego del gesto de Hollande, redobló su campaña xenófoba y reclamó más que nunca la recuperación de las fronteras nacionales. Los miembros de este partido afirmaban que ninguna de las 11 ciudades donde gobernaban en ese momento aceptarían refugiados. Y lo argumentaban diciendo que “los signos favorables de acogida enviados por distintos municipios solo reforzaban el fenómeno migratorio y, con él, el riesgo de exponer a Francia en la infiltración de terroristas islamistas” (Valderrama 2015). Por otro lado, el partido republicano³⁸ de Sarkozy también reclamaba límites a la acogida de refugiados, sumado a que el expresidente francés se proclamaba en contra del sistema europeo de cuotas.

Sin dudas, la reacción más escandalosa tuvo lugar entre algunos alcaldes pertenecientes al partido de Sarkozy, que exigían como requisito indispensable que los refugiados acogidos en sus zonas sean cristianos³⁹ (Yárnoz 2015b). Ante estas insólitas condiciones, el primer ministro Manuel Valls les advirtió que “el derecho de asilo es universal” y que no eran concebibles esas diferencias. Por su parte, el Consejo de Europa, recordó que esas

³⁷ Frente Nacional fue el nombre que recibió el partido liderado por Marine Le Pen hasta 2018, cuando la líder de ultraderecha propuso el nombre de Reagrupamiento Nacional, en parte para desprenderse del legado de su padre, Jean-Marie.

³⁸ Sarkozy rebautizó a su partido Unión por un Movimiento Popular como “Los republicanos”, con el objetivo de presentarse como candidato y ganarse a un sector más amplio del electorado en las elecciones francesas de 2017.

³⁹ En el caso del consejo municipal de Charvieu-Chavagneux, una localidad de 8.200 habitantes, cercana a Lyon, aprobó por unanimidad esa condición. Sumado a esto, los alcaldes de Roanne y Belfort ofrecían plazas de alojamiento para refugiados siempre que sean cristianos (Yárnoz 2015b).

prácticas discriminatorias por motivos religiosos eran ilegales de acuerdo con las convenciones europeas e internacionales. Y el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, hizo un llamamiento a huir de semejantes condicionamientos por motivos religiosos.

III- Restablecimiento de controles en el espacio Schengen

En el marco de esta política de apertura, lo que más le preocupaba a Hollande eran los temas de seguridad y terrorismo, es decir, el temor a los refugiados como posible fuente de terrorismo y de riesgo potencial para la seguridad. De hecho, el descubrimiento de un pasaporte sirio cerca de la escena del ataque terrorista perpetrado en París en noviembre de 2015, que explicaré brevemente a continuación, acentuó estas preocupaciones.

El 13 de noviembre de 2015 sucedieron tres acontecimientos fatídicos para la historia francesa. El primer ataque se dio cuando un terrorista suicida activó su cinturón explosivo cerca del estadio de Francia, donde se jugaba un partido amistoso entre Francia y Alemania, en el que estaba presente Hollande.

Casi simultáneamente, dos comandos de tres hombres ametrallaron las terrazas de varios cafés en pleno corazón de París. Mientras disparaban contra las personas que se encontraban allí, los terroristas gritaban “*Allahu Akbar*” (“Alá es grande”) y “Es por Siria”. Finalmente, el ataque más largo y mortífero tuvo lugar en la sala de espectáculos del Bataclan, durante el concierto de una banda de rock, cuando dos individuos dispararon frenéticamente contra la multitud, con el objetivo de matar al mayor número de personas posible.

Estos trágicos acontecimientos, agravados por el descubrimiento del pasaporte sirio cerca del escenario del ataque, llevaron a que Hollande decida reintroducir controles fronterizos intra-Schengen como medida de emergencia por la llegada de refugiados a su territorio, con el argumento de riesgo de terrorismo y amenaza a la seguridad. Todo esto, utilizando la excepción del Código de Fronteras de la UE que permite reintroducir, con carácter temporal, controles fronterizos intra-Schengen sobre las personas cuando los Estados se enfrentan a una crisis⁴⁰. La reintroducción de controles se produjo en las fronteras con

⁴⁰ El antecedente de turbulencias en el espacio Schengen al comienzo de la Primavera Árabe en 2011 había marcado a Francia, cuando un grupo de tunecinos llegó a Italia en 2011. El entonces presidente francés Sarkozy, acusó a las autoridades italianas de expedir permisos de residencia de corta duración a los tunecinos, lo que les permitía viajar legalmente a Francia (Guild 2016, 63). Así, se introdujeron controles fronterizos por un período breve entre Francia e Italia. Ello produjo un impacto lo suficientemente grande en el sistema como para que la Comisión propusiese unas enmiendas de amplio alcance al Código de Fronteras Schengen, las cuales exigían a los países miembros notificar al Consejo, a la Comisión y a los

Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, Italia y España. El 7 de diciembre de 2015 Hollande notificaba que: “Los ataques terroristas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015 han llevado al Gobierno a declarar el estado de emergencia en todo el país (...) debido al inminente peligro derivado de graves infracciones del orden público” (Delegación Francesa 2015, 68, citado en Guild 2016).

Con la ruptura de Schengen, comienzan a alimentarse políticas unilaterales que minan cualquier respuesta europea común que suponga un reparto solidario del reasentamiento o reubicación de refugiados. La única respuesta común a esos dilemas terminó siendo el endurecimiento de los controles fronterizos, sin que la UE en su conjunto asuma plenamente sus responsabilidades ante los refugiados.

Iniciativa conjunta franco-alemana

I- Reunión previa a la cumbre de ministros europeos del Interior

Tal como sucedió en la crisis del euro, Alemania y Francia solían reunirse primero bilateralmente para discutir las decisiones a tomar, y luego presentaban propuestas conjuntas ante los demás Estados miembros, para marcar la agenda de los grandes desafíos europeos.

Así fue como en vísperas del encuentro de ministros, Francia y Alemania coincidieron en proponer un sistema de reparto equitativo y, sobre todo, obligatorio de demandantes de asilo entre Estados, con el objetivo de aliviar a las naciones más presionadas y evitar que los refugiados solo traten de alcanzar a aquellos países que les brindaban mejor atención. Esto significaba que la mecánica de reparto de las cuotas perdía todo rasgo de voluntariedad y excepcionalidad para asumir los de obligatoriedad y permanencia.

II- Propuesta común del eje franco-alemán

Con esta decisión tomada y luego de la segunda propuesta de reubicación de refugiados de la Comisión, el 14 de septiembre de 2015, en la cumbre de ministros europeos del Interior, Merkel y Hollande presentaron su iniciativa conjunta. La misma pretendía volver a poner sobre la mesa la redistribución entre los entonces 28 Estados miembros de los 40.000 refugiados llegados a Grecia e Italia, que la Comisión Europea había propuesto en mayo bajo el título de Estrategia de Inmigración 2015 (BBC 2015).

Estados miembros su intención de reintroducir controles fronterizos entre ellos y justificar dicha reintroducción en base a unos motivos limitados, que excluían el hecho de que un gran número de nacionales de terceros países cruce la frontera.

La iniciativa franco-alemana se basaba en un “mecanismo obligatorio y permanente” de acogida de refugiados para todos los países miembros de la UE. La obligatoriedad había sido principalmente enfatizada y defendida por Merkel. Las medidas presentadas se referían a: un reparto equitativo de los refugiados en Europa; el incremento de las normas para reforzar el sistema de asilo europeo; asegurar el retorno de migrantes irregulares a sus países de origen y al aporte de cooperación necesaria a los países de origen y tránsito. Tanto Francia como Alemania proponían que la condición previa de cualquier acuerdo sobre las cuotas sea la creación de “puntos calientes” o *hotspots* en Italia y Grecia, las puertas del sur de Europa, y Hungría, para garantizar una identificación fiable y rápida del origen y situación de los solicitantes de asilo y así diferenciar entre quienes tenían derecho a permanecer en Europa y quienes no.

III- Falta de persuasión de la locomotora franco-alemana

A diferencia de la propuesta de cuotas planteada en mayo de 2015 por la Comisión Europea, la cual se cifraba en 40.000 refugiados provenientes de Italia y Grecia, la iniciativa franco-alemana abarcaba un reparto de 120.000 (Rubio 2015). Sin embargo, este último número coincidía con el que había propuesto la Comisión, en términos de segunda reubicación de emergencia, el 9 de septiembre, los cuales eran: 50.400 provenientes de Grecia, 54.000 de Hungría y 15.600 de Italia, por lo que ambas propuestas, tanto la del motor franco-alemán como la de la Comisión, demostraban un elevado grado de ambición.

En cuanto a los puntos calientes, Italia y Grecia estaban dispuestas a dar su consentimiento. Por parte de Italia, la nación ponía como condición que previamente hayan iniciado los trámites para la revisión del Reglamento de Dublín, para definir qué país era responsable de tramitar las solicitudes de asilo. Por el lado de Hungría, ésta no estaba dispuesta a poner en marcha los centros de registro en su país y un día después de la propuesta franco-alemana, Hungría aprobó una ley que preveía hasta tres años de cárcel por cruzar la frontera de forma ilegal y de hasta cinco años si cruzaban la frontera armados o dañando las vallas erigidas para frenar la entrada de migrantes.⁴¹

Por lo tanto, estos acontecimientos demuestran que los argumentos y capacidad de persuasión de la locomotora franco-alemana no lograron traccionar a su favor a

⁴¹ El 15 de septiembre Hungría cerró su frontera con Serbia, donde construyó una alambrada de cuchillas y una valla de malla, para detener a los inmigrantes que optaban por seguir rumbo a Austria y Alemania, a través de Croacia y Eslovenia.

determinados países como los que conforman el Grupo de Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa) y las repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) para que apoyen su estrategia. Estos países tenían enormes dudas respecto a la obligatoriedad de las cuotas, el proceso de cierre de fronteras y los recursos de la UE para llevarlo a cabo, por lo que el tándem franco-alemán no pudo plantear un reparto de refugiados más equitativo, con una fórmula “permanente y obligatoria”.

Conclusiones parciales

En los hechos queda plasmado que en la crisis de refugiados el motor franco-alemán finalmente apoyó la propuesta de la Comisión, pero más allá de este apoyo, la cuota de refugiados es una iniciativa que fracasa. Este instrumento de reparto diseñado para un periodo de 2 años, avanzó con cuentagotas y obtuvo resultados demasiado tibios. Prueba de ello fue que “la gran mayoría de los países no acogió ni a una tercera parte de los refugiados pautados en la iniciativa, mientras otros como Hungría directamente no aceptaron la entrada de ninguno” (Herrera 2022).

En lo referente al binomio franco-alemán, por un lado, Alemania, que fue el país que más solicitudes de asilo recibió durante la crisis, tuvo una política ambivalente y cambiante, pasando de una apertura a los refugiados a la reintroducción de controles fronterizos. Sumado a esto, inicialmente solo le correspondía recibir un 21,91% de refugiados, un total de 32.000⁴². Sin embargo, en términos de números, entre 2015 y principios de 2016, Alemania declaró que acogió a más de un millón de refugiados. Por otro lado, Francia, en un gesto de solidaridad con Alemania, comenzó recibiendo refugiados provenientes de Múnich para aliviar en cierta medida el éxodo de personas que llegaban a la nación liderada por Merkel, pero terminó introduciendo controles fronterizos intra-Schengen ante los ataques terroristas supuestamente perpetrados por refugiados sirios.

A lo largo de este capítulo, mi hipótesis inicial puede corroborarse ya que, más allá que la iniciativa del motor franco-alemán no obtuvo el apoyo esperado para llevar adelante su propuesta de reparto de refugiados, sí pudo constatar la existencia del binomio Alemania-Francia en un intento por encontrar una salida a la crisis de refugiados, a través del mecanismo obligatorio y permanente de acogida de refugiados para todos los países miembros de la UE. En este sentido, cabe aclarar que tanto la iniciativa del motor franco-alemán como la propuesta de la Comisión, ambas referentes a la cuota de refugiados,

⁴² Cifra acordada en la estrategia de relocalización propuesta por la Comisión y aceptada por las capitales europeas en julio de 2015.

resultaron muy ambiciosas no sólo en términos de números, sino también en términos de plazos para llevarlas a cabo, teniendo en cuenta la dimensión que había tomado la crisis.

Para concluir este capítulo me gustaría traer a colación el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, presentado a mediados del 2020⁴³ por la Comisión Europea, el cual llega tras el fracaso de las sucesivas medidas adoptadas para gestionar la crisis de refugiados. Su principal objetivo es la supresión de las cuotas obligatorias de reparto de inmigrantes, que se sustituirían por el mecanismo de solidaridad obligatoria, para que todos los países participen en la reducción de la presión migratoria. Con este nuevo sistema, que pretende evitar que algunos países reticentes a recibir personas incumplan sus compromisos, desaparece definitivamente el proyecto de reubicación propuesto en mayo de 2015 por la Comisión.

Si bien este nuevo Pacto suprime las cuotas, me interesa destacar que Alemania y Francia fueron los dos Estados miembros que apoyaron esta nueva iniciativa de la Comisión, aunque han afirmado que es necesario mejorarlo. El ministro del Interior alemán, Horst Seehofer, aseguró que el Pacto era una buena base para empezar a negociar, pero pidió un acuerdo de todos los países para asegurar la efectividad de las medidas. Su homólogo francés, Gérald Darmanin, se manifestó en el mismo sentido: “Todos queremos una solidaridad europea. No hay ningún motivo por el que Italia, Francia y Alemania, junto con Grecia, sean los únicos que compartan la responsabilidad” (Manchón 2020, 14).

Aún queda “mucho tela por cortar” con este Pacto, que todavía se encuentra en una fase preliminar, con varios elementos por definir, como los medios que se utilizarán y el nivel de participación de algunos países. Un buen augurio es que el motor franco-alemán ya se ha implicado en la implementación de este nuevo documento por lo que, sin dudas, será un factor importante para contribuir a que los demás Estados miembros se comprometan a apoyarlo.

⁴³ El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo llega después de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE del 2 de abril de 2020, que resolvió a favor de la Comisión y dictaminó que todos los Estados miembros debían contribuir en la atención de los migrantes.

CAPÍTULO III: Rol del motor franco-alemán durante la crisis del coronavirus (2020-2021)

En el presente y último capítulo, tendremos en cuenta que la competencia de apoyo es la que regula los ámbitos de actuación de la UE en relación con la salud pública, ya que los Estados miembros son los que tienen la competencia exclusiva en materia de salud. En este caso, la UE solo puede intervenir para apoyar, coordinar o complementar la acción de los países miembros.

Más allá del ámbito de competencia, una vez que se hizo evidente durante la pandemia del coronavirus que tanto los Estados como los ciudadanos europeos esperaban que la UE proporcionase ayuda material y financiera, su reacción fue relativamente rápida. En particular, cuatro Estados miembros crearon una alianza para la compra de fármacos contra el Covid-19, y la Comisión Europea, tomando este modelo como inspiración, lanzó una iniciativa superadora de compra conjunta de vacunas.

Breve explicación de la crisis causada por la pandemia del coronavirus

El año 2020 estuvo marcado por un hecho inédito a nivel mundial como fue el colapso sanitario y económico causado por el coronavirus, que es el virus que produce el Síndrome Respiratorio Agudo Severo 2 (SARS-CoV-2) o Covid-19. El primer caso fue detectado a mediados de diciembre de 2019 en China, cuando los hospitales de Wuhan comenzaron a encontrarse con casos atípicos de neumonía con consecuencias letales, causadas por dicho coronavirus. Así, el 31 de diciembre el gobierno chino notificó oficialmente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la aparición de un nuevo virus causante de SARS.

En cuatro meses, el foco inicial en China se extendió con rapidez hacia Europa, y luego a América y África. Así fue como el 11 de marzo de 2020, a raíz de la situación epidemiológica mundial, la OMS declaró oficialmente al Covid-19 como *pandemia* (OMS 2020). A finales de marzo, y a pesar de las medidas de contención adoptadas, la pandemia ya se había extendido a 190 países. Entre marzo y abril, el 90% de la población mundial fue sometida a cierres parciales o completos de fronteras y a restricciones para viajar, que sin embargo no impidieron que el virus se expandiera (Kiernan et al. 2020), y en torno al 50% de la ciudadanía ya se encontraba sujeta a medidas de confinamiento domiciliario (Sanahuja 2020).

Como describe Sanahuja, “aunque en su origen se presenta como una crisis sanitaria, la pandemia del Covid-19 tiene un alcance sistémico, ya que afecta a todas las dimensiones de la vida social, y se proyecta a escala global. Esta crisis encuentra un mundo con escasa capacidad de respuesta: con sistemas de salud frágiles, o fragilizados, y sin acceso equitativo, sin capacidad autónoma para producir los medios necesarios de manera inmediata –respiradores, medicamentos, equipos de protección individual del personal sanitario, e incluso modestas mascarillas, al depender éstos de cadenas globales de suministro rápidamente dislocadas” (Sanahuja 2020, 28).

Postura alemana frente a la crisis causada por el Covid-19

Una vez que el virus comenzó a propagarse desde Asia hacia el resto del mundo, Merkel aseguró que “el objetivo era que Europa salga de esta crisis fortalecida, cohesionada y solidaria” (Carbajosa y Ayuso 2020). En una conferencia de prensa en Berlín a mediados de mayo de 2020 afirmó que “una crisis así requería respuestas apropiadas” (Strack 2020). Merkel, que además de funcionaria pública es química, era capaz de explicar con calma y de forma didáctica complejos cálculos científicos.

Como sucedió en la mayoría de los países europeos y en el mundo, el gobierno alemán impuso restricciones ante el aumento de casos. Así, en marzo de 2020 se cerraron espacios públicos, se dieron recomendaciones de permanecer en el domicilio personal en la medida de lo posible, se solicitó el trabajo remoto en todas las áreas que lo permitieran, se restringió el ingreso de ciudadanos provenientes de áreas consideradas riesgosas, sumado a realizar cuarentena al ingresar al país desde el exterior.

Más allá de las restricciones, el gobierno alemán aclaraba que cada estado (*Land*) del país tenía libertad para accionar de la manera que le pareciera más adecuada. Por su parte, el ministro de Salud Jens Spahn planteaba que “un número diferente de infecciones hace que sea necesario reaccionar de manera diferente” (Ministerio Federal de Salud de Alemania 2021). Las restricciones no estuvieron exentas de protestas por parte de algunos grupos extremistas de derecha. Tal fue el caso de la movilización organizada por el movimiento Querdenken, un movimiento alemán que se opone a los confinamientos, las mascarillas y las vacunas, vinculado con la extrema derecha, aunque afirma no tener afiliación política a ningún partido.

En octubre de 2020 en Berlín, los manifestantes de Querdenken intentaron asaltar la sede del Parlamento alemán (BBC 2020). Ante este brutal episodio, Merkel respondió con la

prohibición de estas marchas y la agencia de inteligencia nacional de Alemania informó que mantendría bajo observación al movimiento.

Congruente a la opinión de los mandatarios de los países europeos, Merkel consideraba oportuna la llegada de vacunas⁴⁴ a su nación para combatir el virus. El 28 de diciembre de 2020, ingresaron en territorio alemán las primeras diez mil dosis de Pfizer (ABC 2020) y en febrero de 2021, Alemania recibió las dosis de la vacuna proveniente de la compañía británico-sueca AstraZeneca.

El problema surgió cuando la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) confirmó un “posible vínculo” entre la vacuna de AstraZeneca y casos muy raros de coágulos sanguíneos, que ocurrían dentro de las dos semanas posteriores a la vacunación (Simsek 2021). Esto alimentó las opiniones en contra de las vacunas, beneficiando a los grupos que rechazaban su aplicación. Pese a este descubrimiento, la EMA mantuvo su recomendación de continuar usando la vacuna de la compañía británico-sueca ya que los beneficios de la misma para prevenir el Covid-19 superaban los riesgos de efectos secundarios.

Merkel veía a las resistencias de la población frente a AstraZeneca como un problema serio, sobre todo porque el debate respecto a la efectividad de la vacuna amenazaba con sabotear los planes de inmunización. Sumado a esto, la canciller quería despedirse del cargo con una exitosa campaña de inoculación y subrayaba que su objetivo era que para septiembre de 2021, que era la fecha electoral, todos los alemanes interesados debían haber recibido una “oferta de vacunación” (Risco 2021).

Por su parte, Spahn afirmaba en apoyo a la canciller que: “Si una vacuna obtiene la autorización en la UE (...) es segura y efectiva” e incitaba a los ciudadanos alemanes a vacunarse de inmediato cuando les llegara su turno (Risco 2021). Para demostrar la confianza en la vacuna AstraZeneca, la primera dosis que recibió Merkel fue la de la compañía británico-sueca y reafirmó que “la vacunación es la clave para superar la pandemia”. El entonces vicecanciller alemán, Olaf Scholz, también recibió la primera inyección y afirmó que prefería la vacuna de AstraZeneca, con el fin de aumentar la confianza de la población después de los informes sobre los efectos secundarios de ese biológico (Simsek 2021).

⁴⁴ Las vacunas aprobadas en Alemania son: BioNTech (Pfizer), Johnson & Johnson, Moderna, Novavax, AstraZeneca.

Postura de Francia ante la crisis causada por la pandemia del Covid-19

En la crisis causada por el Covid-19, el presidente Macron siempre intentó apelar a la unidad europea con una “Europa más fuerte”. En sus comunicados, insistía en que “la crisis era inédita y, para ser eficaz, requería una respuesta colectiva y, sobre todo, europea” (Carbajosa y Ayuso 2020).

Con el avance de la crisis y los incrementos de casos y rebrotes, a mediados de marzo de 2020 Macron dispuso un confinamiento nacional. Entre las medidas tomadas por el presidente francés, se destacaban: el cierre de escuelas, universidades, edificios públicos, bares y discotecas; el teletrabajo para el sector privado; la obligación de usar barbijos en el transporte público y la limitación de los viajes al interior del país. Luego de estas disposiciones, la protesta no tardó en llegar: miles de manifestantes tomaron las calles de París para manifestarse en contra de la “dictadura de las mascarillas”. Para justificar dichas medidas, el líder francés declaró: “Estamos en guerra, en una guerra sanitaria. Es cierto que no luchamos ni contra un ejército ni contra una nación, pero el enemigo está ahí, invisible y evasivo, y avanza. Esto requiere nuestra movilización general” (Sardiña 2020).

En diciembre de 2020, comenzaron a llegar las primeras vacunas⁴⁵ a Francia administradas por Pfizer. Dos meses después, en febrero de 2021, desembarcaron al país las dosis de AstraZeneca. Con la llegada de los fármacos provenientes de Reino Unido, se instalaron los temores en relación con los coágulos en la sangre luego de la aplicación de esta vacuna. Si bien los entes reguladores del Reino Unido y la UE concluyeron que no había evidencia de que la vacuna produzca coágulos, los activistas antivacunas franceses utilizaron estas noticias para promover su narrativa conspirativa.

El 12 de julio de 2021, el presidente francés promulgó una norma, aprobada el 15 de septiembre del mismo año, a través de la cual indicaba la obligatoriedad de vacunarse contra el Covid-19 a los profesionales de la salud. Tras este anuncio, Macron declaraba: “Si no actuamos ahora, el número de casos seguirá aumentando y conducirá inevitablemente a un aumento de las hospitalizaciones en agosto” (Cook 2021). Sumado a esto, el Consejo Constitucional de Francia validó en agosto el certificado sanitario para

⁴⁵ Las vacunas aprobadas en Francia son: BioNTech (Pfizer), Johnson & Johnson, Moderna, Novavax, AstraZeneca.

ingresar a lugares concurridos, el cual implicaba una prueba Covid-19 negativa reciente, certificado de vacunación completa o certificado de recuperación (Ayuso 2021).

Las protestas se multiplicaron ante dos de las medidas clave de la estrategia de Macron contra la pandemia: la obligatoriedad de la vacuna para el personal de salud y el certificado sanitario. La mayoría alegaba que la obligación de vacunarse atentaba contra su libertad. Así, aunque la pandemia estaba en expansión, muchos franceses veían estas medidas como un ataque a sus libertades civiles⁴⁶.

Iniciativa conjunta del motor franco-alemán

Tal como sucedió durante las anteriores crisis del euro y la de refugiados, los mandatarios alemanes y franceses se reunían para acordar propuestas e intentar encaminar las decisiones de los demás Estados miembros detrás de sus iniciativas para encontrar posibles salidas a dichas crisis.

El caso de la recesión causada por la pandemia del coronavirus no fue la excepción. Con la llegada de esta crisis inédita a la UE, el 3 de junio de 2020, en vísperas del lanzamiento de la Estrategia de Vacunas de la Comisión Europea, el tándem franco-alemán, junto con Italia y Países Bajos crearon la Alianza Incluyente por la Vacuna.

Con la creación de esta alianza, firmaron un acuerdo con la farmacéutica británico-sueca AstraZeneca para el suministro de una vacuna Covid-19, en un intento por mantener la producción en Europa y reforzar su posición negociadora en la carrera por una vacuna contra el coronavirus (Fortuna 2020). Así, el ministro de Salud alemán envió una carta a la Comisión Europea, firmada junto con sus homólogos de los otros tres países, en la cual daban cuenta de esta decisión de asociarse a fin de “lograr el más rápido y mejor resultado posible en las negociaciones con los principales actores de la industria farmacéutica”. En la carta resaltaban que el desarrollo de la vacuna contra el Covid-19 era “uno de los problemas más urgentes para la UE” (Serbeto 2020).

No hay que perder de vista que la crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto las carencias europeas industriales y sanitarias, algo que París y Berlín buscaban remediar de forma apresurada, y esto explica en parte la rapidez con la que lograron una alianza

⁴⁶ En relación a las manifestaciones, el Instituto Harris realizó una encuesta en donde se indicó que cuatro de cada diez franceses apoyaban las protestas, y entre los que las respaldaban, un 65% consideraba que el motivo principal era “la impresión de que se les imponía lo que debían hacer, sin darles opción” y no necesariamente un rechazo a la vacunación, ya que solo el 33% se declaraba “inquieto” por ello. Por su parte, el Consejo Constitucional respondió que la aprobación de las medidas constituía una “conciliación equilibrada” entre la necesidad de protección de la población y las libertades individuales (Ayuso 2021).

conformada por cuatro países a principios de junio de 2020, pocos meses después de que la pandemia del coronavirus se instale en Europa. Respecto a este punto, el presidente francés alegaba que la Europa de la Sanidad nunca había existido y tenía que convertirse en prioridad. Para esto, era necesario “darle a la UE competencias muy concretas” en sectores clave como la adquisición de “stocks comunes de mascarillas o test, capacidades de compra y producción común para tratamientos y vacunas, planes de prevención de epidemias compartidos y métodos comunes para registrar y contabilizar los casos” (Carbajosa y Ayuso 2020).

Al mismo tiempo Macron afirmaba que “Europa ha cometido, sin duda alguna, errores al comienzo de la crisis, porque la competencia sanitaria no es una competencia europea y, también, porque ha habido reflejos nacionalistas. Tenemos que sacar conclusiones de ello”. La “convicción común” tras esta propuesta es la necesidad de “una Europa más fuerte” (Carbajosa y Ayuso 2020).

Así, la Alianza Incluyente por la Vacuna que había sido creada para negociar colectivamente una vacuna europea con los fabricantes y los productores, luego pasó a formar parte de un esfuerzo más amplio de la Comisión Europea para negociar en representación de los Estados miembros contratos preparatorios y reservar dosis de las candidatas prometedoras (Bollyky y Bown 2021, citado en Alvarez 2021).

Sin dudas, el acuerdo entre los mandatorios franceses y alemanes, junto con Italia y Países Bajos, significó un gran avance al vincularse para conseguir la vacuna tan pronto como fuese posible. Pero también es cierto que la Comisión, con su Estrategia de Vacunas, logró una posición de negociación que no lograron adquirir los países de la Alianza Incluyente. Sumado a esto, a través de la propuesta de la institución europea, los productores de vacunas disponían de un proceso de negociación más simplificado a través de un único punto de contacto, lo que reducía los costes para todas las partes.

Postura de la Comisión Europea en la crisis causada por el Covid-19

Ante el desenlace de la pandemia del Covid-19 y el aumento de casos a nivel mundial, que ocasionaban no solo enormes costos humanos sino también económicos a la UE y al resto del mundo, la Comisión Europea declaró que la solución definitiva a esta crisis pasaba por el desarrollo de una vacuna efectiva y segura contra el virus.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen afirmaba que “la vacuna era la forma duradera de vencer a la pandemia” (ABC 2020). Dentro de los esfuerzos por

contener la propagación del virus, Von der Leyen apeló desde un comienzo a la solidaridad entre los Estados miembros. En la agenda de la Comisión Europea el punto destacado era la vacunación como estrategia para detener la expansión del virus, centrándose en la posibilidad de adquirir vacunas de diversas farmacéuticas, “como herramienta para asegurar que toda la población de la UE tenga acceso seguro a la inmunidad contra el Covid-19” (Guzmán 2021, 170).

En este contexto, el 17 de junio de 2020 la Comisión presentó la Estrategia de Vacunas de la UE para acelerar el desarrollo, fabricación y utilización de vacunas contra el Covid-19. Sus objetivos eran: garantizar la calidad, seguridad y eficacia de las vacunas; consolidar el acceso a tiempo a las vacunas para los Estados miembros y su población, y al mismo tiempo liderar el esfuerzo de solidaridad mundial; velar por el acceso equitativo y viable para todos los ciudadanos de la UE a una vacuna asequible lo antes posible; y asegurarse de que en los países de la UE se realizaran los preparativos necesarios para que puedan distribuirse vacunas seguras y eficaces, atendiendo las necesidades de transporte y determinando qué grupos eran prioritarios (Comisión Europea 2020).

En el comunicado de junio de 2020, donde la Comisión Europea exponía su estrategia para paliar la crisis epidemiológica, la institución afirmaba que la Alianza Incluyente por la Vacuna se había formado para poner en común los recursos de los cuatro países que la conformaban y así garantizar un acceso equitativo al suministro de vacunas para la población europea. Acto seguido afirmaba que “la estrategia de la Comisión se inspira en los importantes trabajos preparatorios de dicha alianza” (Comisión Europea 2020, 3).

En este proceso, la Comisión era la responsable de realizar los contratos para la compra anticipada, mientras que los Estados miembros compradores asumían la responsabilidad en cuanto al despliegue y uso de la vacuna. De esta manera, la Estrategia de Vacunas buscaba servir de punto de referencia para los países miembros cuando elaboraran sus estrategias nacionales. La centralización de la contratación pública de la vacuna a nivel de la UE buscaba ganar en rapidez y eficiencia, en comparación con la alternativa de 27 procesos distintos ya que un enfoque a nivel europeo mejoraba la posición negociadora de la Unión con la industria.

A través de esta iniciativa, el 27 de agosto de 2020 la Comisión firmó el primer contrato con la compañía británico-sueca AstraZeneca para la adquisición de vacunas, y estableció contactos Exploratorios con BioNTech Pfizer (de capitales estadounidenses y alemanes).

Para obtener una variada cartera de vacunas, al mes siguiente, la Comisión firmó un segundo contrato con Sanofi- GSK (Comisión Europea 2021).

Con esta propuesta y la magnitud que tomó la crisis, la Comisión contribuyó a que el proceso fuera más eficiente, por lo que el plazo de producción de vacunas se redujo a menos de un año en la mayoría de los fármacos: a finales de 2020, comenzaron a distribuirse en la UE vacunas seguras y eficaces, siguiendo estrictos procedimientos de autorización.

Conclusiones parciales

Tras el paso del devastador “ciclón” sanitario y económico en el que se convirtió la pandemia del coronavirus, es importante destacar que, si bien eran los Estados nacionales los que tenían las competencias en salud pública para encontrarle una salida a la crisis, fue la Unión Europea con una iniciativa de compra conjunta de vacunas exitosa, entre otras iniciativas, la que se encaminó más rápido a la solución.

En cuanto a la cuestión del desarrollo y la adquisición de dosis, la Estrategia de Vacunas de la UE resultó ser una gran apuesta por la solidaridad, buscando “mejorar el poder de negociación para todos los Estados miembros, especialmente los Estados pequeños (aunque los Estados miembros podían comprar por fuera de estos arreglos y algunos lo hicieron)” (Alvarez 2021, 7). El hecho de que la UE centralice la contratación pública a nivel europeo supuso un gran avance y le permitió ganar en eficiencia y rapidez. Con la Estrategia de Vacunas, se logró mejorar la posición negociadora de la UE con la industria farmacéutica, en comparación con la alternativa de 27 procesos distintos.

En este sentido, hay que tener en cuenta que más allá de la propuesta de la institución europea, siempre se respetarán las competencias de los Estados miembros en materia de política sanitaria ya que, empero, las políticas de vacunación siguen estando en manos de los Estados miembros.

A lo largo de este capítulo, podemos visualizar que nuestra hipótesis inicial se corrobora ya que el motor franco-alemán estuvo presente en la crisis causada por la pandemia del coronavirus a través de la creación de la Alianza Incluyente por la Vacuna, esta vez con otros dos Estados miembros, como fueron Italia y Países Bajos, y fue una iniciativa que sirvió como inspiración para la estrategia de la Comisión.

Para concluir, si bien la iniciativa de la Comisión resultó muy exitosa por los beneficios de negociar a través de un solo bloque, es importante mencionar el papel de Francia y

Alemania, que, junto con Italia y Países Bajos, y en vísperas del lanzamiento de la Estrategia de Vacunas de la Comisión Europea, lograron un temprano acuerdo para intentar paliar la crisis epidemiológica, a través de la actuación conjunta para promover la compra masiva de vacunas contra el Covid-19.

Conclusiones finales

En el desarrollo de esta tesina nos propusimos analizar el rol del motor franco-alemán en tres grandes crisis que afectaron a la UE en el siglo XXI como fueron la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del Covid-19. Debido a la amplitud de las mencionadas crisis, este estudio centró su atención en tres iniciativas puntuales, una iniciativa por capítulo, con el fin de demostrar si esta locomotora franco-alemana estuvo presente en momentos decisivos para la UE.

Siguiendo esta lógica, a lo largo de cada capítulo pudimos identificar tanto una propuesta conjunta franco-alemana como una iniciativa de la Comisión Europea, para evaluar hasta qué punto el eje franco-alemán logró persuadir a los demás países europeos para que apoyen sus propuestas y así comprobar si es parte de un atributo del proceso de integración europea aún hoy. Sumado a esto, analizamos las competencias de los Estados miembros y de la UE que entraron a jugar en las distintas crisis.

En primer lugar, relevamos los principales conceptos que sustentaron esta tesina. Como vimos en la introducción, fue muy importante el término de *motor franco-alemán*, acuñado por Leuffen, Degner y Radtke (2012), el concepto de *crisis* de Svampa (2016), así como el aporte de Keohane (1984) con su noción de *cooperación*, tres términos de gran valor para abordar los objetivos y la hipótesis de este trabajo.

Como objetivo general de este trabajo nos propusimos analizar si efectivamente el motor franco-alemán estuvo presente en ciertas decisiones que tomaron Alemania y Francia frente a la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del coronavirus.

Respondiendo a nuestro primer objetivo específico, pudimos observar en el capítulo inicial que la propuesta común de octubre de 2010 del eje franco-alemán surgida en la reunión de Deauville fue de gran relevancia en el desarrollo de la crisis del euro ya que impulsó la creación de un Mecanismo de Estabilidad Europeo en plena debacle económica para apoyar a las naciones financieramente más débiles, como era el caso de Grecia.

Esta intensa cooperación entre Merkel y Sarkozy fue muy destacable, sobre todo teniendo en cuenta que las competencias en materia monetaria son exclusivas de la UE, por lo que se esperaba que la resolución quedara en manos de las instituciones europeas. Sin embargo, el primer rescate griego de 2010, que recibió el financiamiento principal de

Alemania y Francia, sumado al rechazo de la propuesta de la Comisión para emitir eurobonos, condujo a que la competencia exclusiva de la UE se trasladase a los países miembros y la iniciativa exitosa surgiera por parte del eje franco-alemán.

El siguiente objetivo específico fue desarrollado en el segundo capítulo de esta tesina. En cuestión de asilo y refugiados, las competencias que regulan el espacio de libertad, seguridad y justicia son compartidas entre la UE y los Estados miembros. En esta crisis, por un lado, la Comisión Europea había lanzado una propuesta de reubicación y reasentamiento de refugiados con cupos obligatorios, la cual resultó muy pretenciosa para muchos Estados miembros, que eran renuentes a aceptar refugiados y verse condicionados por reglas europeas en un asunto tan sensible.

Por otro lado, la iniciativa conjunta franco-alemana no tuvo el alcance esperado ya que Merkel y Hollande no lograron persuadir a todos los Estados miembros para que apoyen su decisión. Así, ante la propuesta en septiembre de 2015 de un mecanismo obligatorio y permanente de acogida de refugiados para todos los países miembros de la UE, Francia y Alemania se encontraron ante la oposición del Grupo de Visegrado y las repúblicas bálticas, quienes estaban en contra de la obligatoriedad y permanencia de la fórmula de reparto de refugiados, por lo que el binomio voluntariedad-obligatoriedad fue uno de los grandes causantes del rechazo de estos países hacia las cuotas.

Es importante destacar en este punto que tanto la iniciativa del motor franco-alemán como la propuesta de la Comisión resultaron muy ambiciosas en términos de números y plazos para llevarlas a cabo, y en general los países que se negaban lo hacían porque tenían enormes dudas respecto a la obligatoriedad de las cuotas y el proceso de cierre de fronteras.

En correspondencia con el tercer objetivo específico, en el último capítulo referente a la crisis causada por el Covid-19 podemos observar, por un lado, un temprano acuerdo por parte de Francia y Alemania, esta vez con una Alianza Incluyente con Italia y Países Bajos para promover la compra masiva de vacunas contra el Covid-19 a través de la actuación conjunta de los cuatro países. En este sentido, las competencias en cuanto a salud pública se encuentran en manos de los Estados miembros.

Si bien es cierto que Francia y Alemania junto con Italia y Países Bajos lograron un acuerdo para intentar paliar la crisis epidemiológica, también es cierto que fue la estrategia de la institución europea la que se encaminó más rápido a la solución, sobre

todo porque un solo bloque europeo estaba en mejores condiciones para negociar, en comparación con la Alianza Incluyente o los 27 países por separado. Sin embargo, la acción conjunta entre Estados miembros por parte de Alemania, Francia, Italia y Países Bajos significó un paso importante, esto es, una alianza que ha servido de inspiración para la Comisión Europea, que con su estrategia logró poner en práctica un planteamiento conjunto para avanzar en la obtención de una vacuna contra el coronavirus.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el recorrido de esta tesina permitió constatar positivamente, en cada uno de los capítulos, la hipótesis de trabajo que afirma que *el denominado motor franco-alemán sigue existiendo y, específicamente, se manifestó en ciertas decisiones que tomaron Alemania y Francia frente a tres de las grandes crisis que atravesó la UE en los últimos años: la crisis del euro, la crisis de refugiados y la crisis causada por la pandemia del coronavirus.*

En este punto es importante destacar que la verificación de la hipótesis no es plena en el sentido de que encontramos matices tanto en la crisis de refugiados como en la pandemia del Covid-19. En el caso de la crisis de refugiados, el matiz está en que pudimos constatar que el mecanismo obligatorio y permanente de acogida de refugiados para todos los países miembros de la UE fracasó, en parte porque las repúblicas bálticas y el Grupo de Visegrado no apoyaron al tándem franco-alemán ya que se oponían a la obligatoriedad y permanencia de la fórmula de reparto de refugiados. Pero más allá de este rechazo, la propuesta de la Comisión tampoco logró el apoyo esperado, ya que, en uno y otro caso, los Estados mencionados no estaban dispuestos a ceder soberanía ni a quedar obligados por las cuotas.

Con respecto a la crisis del coronavirus, el matiz podemos encontrarlo en el hecho de que la Alianza Incluyente por la Vacuna fue una iniciativa que no prosperó. Sin embargo, no hay que dejar de remarcar que sirvió de inspiración para que la Comisión lance una propuesta superadora de compra conjunta de vacunas que incluía a los 27 Estados miembros.

Por lo tanto, teniendo en cuenta estas sutilezas, podemos reafirmar que la hipótesis se corrobora en las tres crisis ya que logramos identificar cooperación y coordinación de políticas del eje franco-alemán en cada una ellas, de las cuales surgen iniciativas conjuntas concretas. En el primer caso, en la crisis del euro, una iniciativa que prospera, en el caso de la crisis de refugiados, una iniciativa de reparto por parte de Francia y

Alemania que no prospera, pero tampoco lo hace la de la Comisión, y, por último, en la crisis del coronavirus, una propuesta superadora de la Comisión, que se inspiró en la alianza por la vacuna de cuatro países miembros.

En concordancia con lo expuesto hasta acá, vemos que más allá de cuál sea la competencia que le corresponde a los Estados miembros y cuáles a las instituciones (competencia exclusiva de la UE en la crisis del euro, competencia compartida entre la UE y los Estados miembros en la crisis de refugiados, y competencia de apoyo de la UE en la pandemia del Covid-19), aun así, el motor franco-alemán funciona en el sentido de que “se pone en marcha”, ya que la coordinación existe y las iniciativas conjuntas aparecen.

En todo este proceso me gustaría destacar que, al corroborarse mi hipótesis, se pone en evidencia que el motor franco-alemán sigue latente en el proceso de integración europeo y genera estrategias de persuasión que hacen que los demás países miembros, en la mayoría de los casos, se acoplen a sus decisiones. Lo interesante a remarcar es que estudiamos tres crisis que afectaron a la UE en tres dimensiones totalmente diferentes, en donde jugaron los tres tipos de competencias, y donde igualmente el binomio franco-alemán se puso en marcha en cada una de ellas.

Por tanto, aunque no puede afirmarse que las iniciativas del motor franco-alemán operaron como único factor determinante de superación de las tres crisis analizadas, ya que la Comisión Europea también presentó sus propuestas para buscar soluciones a las crisis, puede constatar que, siguiendo a Leuffen, Degner y Radtke, la locomotora franco-alemana sigue funcionando como “una intensa cooperación franco-alemana con miras a promover activamente la integración europea, para mejorar la capacidad de resolución de problemas políticos y/o institucionales de la UE” (2012, 50).

Este concepto de motor franco-alemán se ha relacionado a menudo con el liderazgo o la “capacidad de dirección” ya que “la analogía del ‘motor’ o ‘máquina’ implica que estos dos Estados han suministrado la potencia o el impulso que ha dirigido o impulsado el proceso de integración” (Leuffen, Degner y Radtke 2012, 6). En torno a este punto en particular, aunque no en todos los casos, las iniciativas que surgieron de la cooperación franco-alemana fueron apoyadas por los Estados miembros, fueron propuestas que la Comisión tomó como inspiración o que de alguna manera se complementaron con la iniciativa de la institución europea, por lo que podemos resaltar en cada crisis la existencia

del factor de locomotora o motor, suministrando la potencia o envión para dirigir o impulsar el proceso de integración.

Y esto, a su vez, se relaciona con el concepto de cooperación de Keohane, quien define que “la cooperación se produce cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de los demás, mediante un proceso de coordinación de políticas” (1984). En el presente análisis, podemos afirmar que hubo coordinación de políticas materializadas en tres iniciativas concretas, en cada una de las crisis estudiadas.

Siguiendo con el concepto de Keohane (1984), la cooperación no sólo depende de intereses compartidos, sino que surge de un patrón de discordia o discordia potencial y por eso requiere intentos activos de ajustar las políticas para satisfacer las demandas de los demás. En este punto del término, podemos ver que inclusive con las rispideces que existieron entre Merkel y Hollande, sobre todo en los primeros meses de la asunción del mandatario francés, ambos lograron dejar a un lado el patrón de discordia y trabajar conjuntamente en políticas que favorezcan el proceso de integración.

Prueba de ello es que, desde De Gaulle y Adenauer en 1963, pasando por Kohl y Mitterrand en 1984, Merkel y Sarkozy en 2010, Hollande y Merkel en 2015, y Macron y Merkel en 2020, la cooperación franco-alemana, con sus disidencias y políticas ambivalentes, con una cautelosa política de Merkel y con la balanza inclinándose en más de una ocasión en favor de Alemania, logró avanzar en la gestión de las tres crisis estudiadas del siglo XXI y encaminar iniciativas hacia una posible solución.

Para concluir el presente trabajo, creemos pertinente mencionar que esta investigación abre las puertas a nuevas líneas de estudio y análisis que podremos contemplar en futuras investigaciones. Sin ir más lejos, queda por verse cómo se encaminará la relación entre el nuevo canciller alemán, el socialdemócrata Olaf Scholz⁴⁷, quien asumió el cargo en septiembre de 2021 y el reelecto Emmanuel Macron⁴⁸ en abril de 2022. Un buen augurio fue que el presidente francés recibió al nuevo canciller alemán en el Eliseo, como parte de su primer viaje fuera de Alemania en diciembre de 2021, y ambos demostraron una

⁴⁷ Scholz, del Partido Socialdemócrata (SPD) ha ganado las elecciones por la mínima diferencia, con un 25,7% de los votos, frente a un 24,1% de los democristianos de la CDU.

⁴⁸ Macron ganó las elecciones presidenciales de Francia ante la candidata de ultraderecha Marine Le Pen, durante la segunda vuelta el 24 de abril de 2022. Macron obtuvo el 58,55% de los votos, convirtiéndose en el primer líder francés en ser reelegido en 20 años.

voluntad de hacer que los dos países trabajen juntos, con un Macron que resaltó “una convicción europea que ya conocía, firme, decidida y que será necesaria en los meses y años venideros” (Sánchez 2021).

Referencias bibliográficas

ABC. 2020. “Las primeras dosis de la vacuna ya están en suelo alemán”. 28 de diciembre. https://www.abc.es/sociedad/abci-primeras-dosis-vacuna-estan-suelo-aleman-202012261103_noticia.html

ACNUR. 2015. “Llegadas por el Mediterráneo sobrepasan las 300.000, 200.000 de las cuales a Grecia”. 28 de agosto. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2015/8/5b7e7115b/llegadas-por-el-mediterraneo-sobrepasan-las-300000-200000-de-las-cuales-a-grecia.html>

ALVAREZ, María Victoria. 2021. “Introducción: la Unión Europea atraviesa las olas de un coronavirus que deja lecciones negativas y positivas”. En: ALVAREZ, María Victoria y CABEZA, Marta (coord.). “La Unión Europea y el Covid-19: las sucesivas olas y la recuperación de la normalidad, 2020-2021: segundo informe”, 4-9. GEUE. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

AYUSO, Silvia. 2021. “El Constitucional de Francia valida el certificado Covid y la vacunación obligatoria para sanitarios”. El País, 5 de agosto. <https://elpais.com/sociedad/2021-08-05/el-constitucional-de-francia-valida-el-certificado-covid-y-la-vacunacion-obligatoria-para-sanitarios.html>

BADENES PLÁ, Nuria. 2015. “La crisis de la Unión Europea. Causas, medidas, resultados y consecuencias políticas, económicas y sociales”. Instituto de Estudios Fiscales de España, 24 de octubre. <https://es.slideshare.net/EUROsociAL-II/la-crisis-de-la-unin-europea-causas-medidas-resultados-y-consecuencias-politicas-econmicas-y-sociales-nuria-badenes-pl-instituto-de-estudios-fiscales-espaa>

BBC. 2010. “Sarkozy: ‘El fin del euro sería el fin de Europa’”. BBC, 31 de diciembre. https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2010/12/101231_ulnnot_sarkozy_fin_euro_lav

BBC. 2015. “El otro lado de la crisis migratoria europea: los miles de islandeses que ofrecen sus hogares”. BBC, 2 de septiembre. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150902_europa_migrantes_crisis_lecciones_humanidad_ciudadanos_gobiernos_lv

BBC. 2016. “AfD, el partido xenófobo que ‘humilló’ a Angela Merkel en uno de sus bastiones en Alemania”. 5 de septiembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37277735>

BBC. 2020. “Coronavirus en Alemania: la protesta contra las restricciones por el Covid-19 que acabó con un intento de asaltar el Parlamento en Berlín”. 30 de agosto. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53965905>

BÖLINGER, Mathias y MENDOZA WEBER, Cristina. 2012. “Martin Schulz, en contra de ‘Merkozy’”. DW, 6 de febrero. <https://www.dw.com/es/martin-schulz-en-contra-de-merkozy/a-15723056>

BRUNNERMEIER, Markus K., JAMES, Harold y LANDAU, Jean-Pierre. 2016. El euro y la batalla de las ideas. Princeton: University Press.

CAPRARO, S., PANICO, C., PERROTINI I. y PURIFICATO, F. 2013. “Economía Política de la crisis de deuda en Europa”, n° 286: 35-64, Italia: Investigación Económica.

CARBAJOSA, Ana y AYUSO, Silvia. 2020. “Merkel y Macron anuncian un plan de ayudas de 500.000 millones para la reconstrucción de Europa”. El País, 18 de mayo. <https://elpais.com/internacional/2020-05-18/merkel-y-macron-presentaran-una-iniciativa-conjunta-para-la-reconstruccion-de-la-ue.html>

CINCO DÍAS. 2015. “¿En manos de quién está la deuda griega?”. El País, 1 de julio. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/06/30/mercados/1435682772_690968.html

COMISIÓN EUROPEA. 2020. “Estrategia de la UE para las vacunas contra la Covid-19”. Bruselas, 17 de junio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0245>

COMISIÓN EUROPEA. 2021. “Vacunas seguras contra la Covid-19 para la población europea”. Última actualización: 2 de febrero de 2022. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-COVID-19-vaccines-europeans_es

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. s/f. “Condiciones para ingresar en la zona del euro: criterios de convergencia”. Última actualización: 22 de julio de 2020. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/>

COOK, Cindi. 2021. “Entra en vigor en Francia la vacunación obligatoria contra la Covid-19 para trabajadores de la salud”. AA, 15 de septiembre. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/entra-en-vigor-en-francia-la-vacunaci%C3%B3n-obligatoria-contra-la-covid-19-para-trabajadores-de-la-salud/2365864>

CORRADINI, Luisa. 2020. “Cómo comprender la mecánica que guía a la Unión Europea en épocas de crisis”. [Webinar], Cerales.

CUETO, José Carlos. 2020. “De la Gran Depresión al estallido de 2008: cómo se resolvieron 4 grandes crisis económicas del pasado (y qué soluciones se podrían aplicar en la del coronavirus)”. El Nacional, 1-12, 21 de abril . <https://www.elnacional.com/bbc-news-mundo/de-la-gran-depresion-al-estallido-de-2008-como-se-resolvieron-4-grandes-crisis-economicas-del-pasado-y-que-soluciones-se-podrian-aplicar-en-la-del-coronavirus/>

DONCEL, Luis. 2015. “Alemania devolverá a los sirios al país por el que han entrado”, El País, 11 de noviembre. https://elpais.com/internacional/2015/11/11/actualidad/1447242535_109900.html

DONCEL, Luis y ABELLÁN, Lucía. 2015. “Alemania redobla la presión a los que rechazan cuotas de refugiados”. El País, 15 de septiembre. https://elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442310294_020877.html

DW. 2011a. “Delors critica método de póker ‘Merkozy’”. DW. 30 de octubre. <https://www.dw.com/es/delors-critica-m%C3%A9todo-de-p%C3%B3ker-merkozy/a-15498835>

DW. 2011b. “Eurobonos, ¿sólo una cuestión de tiempo?”. DW. 28 de noviembre. <https://www.dw.com/es/eurobonos-s%C3%B3lo-una-cuesti%C3%B3n-de-tiempo/a-15561885>

EFE. 2015. “Merkel avanza que el plan franco-alemán para los refugiados incluye cuotas”. EFE, 31 de agosto. <https://www.efe.com/efe/america/mundo/merkel-avanza-que-el-plan-franco-aleman-para-los-refugiados-incluye-cuotas/20000012-2700395>

EVANS, Gareth. 2020. “Crisis de migrantes en Europa: el año que cambió un continente”. BBC, 2 de septiembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53991743>

ESCOLANO, Román. 2011. “La crisis del euro y la gobernanza europea”, 69-90. Fundación Faes. https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423220929la-crisis-del-euro-y-la-gobernanza-europea.pdf

EUROSTAT. 2016. “Situación actual: medidas para hacer frente a la crisis de los refugiados”. Bruselas: Eurostat.

https://ec.europa.eu/search/?queryText=refugiados+balcanes+2016&query_source=europa_default&filterSource=europa_default&swlang=es&more_options_language=es&more_options_formats=&more_options_date=

FORTUNA, Gerardo. 2020. “Coalición de países pretende mantener la producción de vacunas Covid-19 en Europa”. Euractiv, 16 de junio. <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/coalition-of-countries-aims-to-keep-covid-19-vaccine-manufacturing-in-europe/>

GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. 2016. “Fuera de campaña electoral: devoluciones en caliente, refugiados e inmigrantes irregulares”, 320-337. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016. Barcelona: CIDOB.

GONZÁLEZ, José Manuel. 2014. “¿Que fue de los eurobonos?”. Debate 21, 2 de enero. <https://debate21.es/2014/01/02/que-fue-de-los-eurobonos/>

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. 2015. “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, 1-13. Real Instituto Elcano, ARI 67/2015.

GONZÁLEZ HARBOUR. 2012. “La gran amenaza para Europa es que la veamos como ventanilla o reformatorio”. El País, 17 de octubre. https://elpais.com/internacional/2012/10/16/actualidad/1350378363_309124.html

GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel. 2010. “La crisis financiera mundial: lecciones y retos”, 187-229. Bilbao: Fundación BBVA.

GUERRA SESMA, Daniel. 2018. “La política migratoria común de la Unión Europea efectos políticos de su ausencia”, vol. 9, nº 2: 62-87, Fundación Dialnet.

GUILD, Elspeth. 2016. “Seguridad, terrorismo y asilo en el espacio Schengen”, 59-78. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016. Barcelona: CIDOB.

GUZMÁN, María Florencia. 2021. “El resurgir de la solidaridad europea en tiempos de pandemia”. En: ALVAREZ, María Victoria y CABEZA, Marta (coord.). “La Unión Europea y el Covid-19: las sucesivas olas y la recuperación de la normalidad, 2020-2021: segundo informe”, 170-176. GEUE. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

HASSELBACH, Christoph. 2020. “Refugiados en Alemania: ¿tenía razón Angela Merkel? DW, 25 de agosto. <https://www.dw.com/es/refugiados-en-alemania-ten%C3%ADa-raz%C3%B3n-angela-merkel/a-54688133>

- HAYWARD, Jack. 2008. La Europa sin líder. Oxford: University Press.
- HERRERA, Esther. 2022. “Reformar la política migratoria, una de las grandes deudas de la Unión Europea”. France 24, 18 de febrero. <https://www.france24.com/es/programas/europa-hoy/20220218-union-europea-politica-migratoria-migrantes-refugiados>
- JOFFE, Josef. 2020. “La búsqueda inútil de Europa de liderazgo franco-alemán”. Project Syndicate, 15 de octubre. <https://www.project-syndicate.org/commentary/france-germany-diverging-foreign-policy-interests-by-josef-joffe-2020-10?barrier=accesspaylog>
- JUSTO, Marcelo. 2012. “Alemania entre la espada y la pared para salvar el euro”. BBC, 26 de junio. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120626_alemania_fin_euro_ar
- KEOHANE, Robert O. 1984. “Después de la Hegemonía: Cooperación y Discordia en la Economía Política Mundial”. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- KIERNAN, Samantha, DEVITA, Madeleine, y BOLLYKY, Thomas. 2020. “Seguimiento del coronavirus en países con y sin prohibiciones de viajes”. Think Global Health, 7 de abril. <https://www.thinkglobalhealth.org/article/tracking-coronavirus-countries-and-without-travel-bans>
- KUNSTEIN, Tobias y WESSELS, Wolfgang. 2011. “La Unión Europea en una crisis monetaria”, vol. 34, n° 4: 308-322, Nomos.
- LEUFFEN, Dirk, DEGNER, Hanno y RADTKE, Kerstin. 2012. “¿Qué mecanismos manejan el "motor franco-alemán"? Un análisis de cómo y por qué Francia y Alemania han logrado dar forma a gran parte de la actual UE”, n° 366: 45-83, Centro internacional de formación europea.
- MANCHÓN, Felipe. 2020. “El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?”, n° 152-2020: 1-18, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- MINISTERIO FEDERAL DE SALUD DE ALEMANIA. 2021. “Pandemia del coronavirus (SARS-CoV-2): Crónica de medidas y acontecimientos”. 26 de marzo <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html>
- MISSÉ, Andreu. 2010. “Alemania toma las riendas del euro”. El País, 23 de mayo. https://elpais.com/diario/2010/05/23/economia/1274565612_850215.html

MISSÉ, Andreu. 2011. “Polémica sobre las cláusulas que debían regular las reestructuraciones de deuda”. El País, 26 de noviembre. https://elpais.com/diario/2011/11/26/economia/1322262001_850215.html

MORALES TAMAYO, Francisco. 2020. ¿Cómo hemos pasado de negar cualquier tipo de rescate a emitir eurobonos?, 1-8, Círculo de análisis euromediterráneo, 8 de julio. <http://circuloeuromediterraneo.org/eurobonos-mutualizacion-deuda-covid-europa/>

MORILLAS, Paul, SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena y SOLER, Eduard. 2015. “Europa ante la crisis de los refugiados 10 efectos colaterales”, 5-39. Barcelona: CIDOB.

NADAL, Alberto. 2020. “Qué está pasando en la Unión Monetaria”. El Economista, 11 de junio. <https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/10600325/06/20/Que-esta-pasando-en-la-Union-monetaria.html>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. 2020. “Alocución de apertura del director general de la OMS en la rueda de prensa sobre la Covid-19”. OMS, 11 de marzo. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto. 2021. “Angela Merkel”, 1-15. Barcelona: CIDOB.

PARLAMENTO EUROPEO. 2017. “La política de asilo”. Fichas técnicas sobre la UE. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html

PRIES, Ludger. 2018. “Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa”, vol. 14, n° 2: 1-15. Polis.

PUCHOL BOGANI, Daniel. 2015. “Francia realizará vuelos de reconocimiento en Siria”. El Mundo, 7 de septiembre. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/07/55ed643722601de26a8b457e.html>

RFI. 2015. “Hollande aboga por actuar en Siria para evitar una ‘guerra total’”. 7 de octubre. <https://www.rfi.fr/es/europa/20151007-hollande-aboga-por-actuar-en-siria-para-evitar-una-guerra-total>

RINKE, Andreas. 2012. “Gran momento europeo. Como ‘Merkozy’ creando los cimientos de una nueva Europa”, vol 18, n°: 8-19. International Politics.

RISCO, Isaac. 2021. “La vacuna que enfadó a un país entero: los alemanes no quieren AstraZeneca”. El Confidencial, 24 de febrero. https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-24/astrazeneca-la-vacuna-que-enfado-a-un-pais-entero_2962291/

ROJAS, Alberto. 2016. “Aylan, la foto que no sirvió de nada”. El Mundo, 21 de agosto. <https://www.elmundo.es/cultura/2016/08/21/57b88fff22601dfd7d8b4661.html>

ROOS, Christof y ORSINI, Giacomo. 2015. “¿Cómo reconciliar la paradoja de la frontera de la UE? La concurrencia de la recepción de refugiados y la disuasión”. Bruselas: Instituto de Estudios Europeos.

RUBIO, Enrique. 2015. “Merkel y Hollande impulsan el reparto de los refugiados”. La Opinión de Málaga, 4 de septiembre. <https://www.informacion.es/internacional/2015/09/04/merkel-hollande-impulsan-reparto-refugiados-6339392.html>

SANAHUJA, José Antonio. 2016. “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y ‘diplomacia de chequera’”, 71-105. Madrid: Anuario CEIPAZ 2015-2016.

SANAHUJA, José Antonio. 2020. “Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la Covid-19”, 27-54. Madrid: Anuario CEIPAZ 2019-2020.

SÁNCHEZ, Raúl. 2021. “Macron y Scholz inauguran en París una nueva era”. Euronews, 10 de diciembre. <https://es.euronews.com/2021/12/10/macron-y-scholz-inauguran-en-paris-una-nueva-era>

SARDIÑA, Marina. 2020. “‘Estamos en guerra sanitaria’: Macron anuncia medidas para enfrentar el Covid-19”. France 24, 16 de marzo. <https://www.france24.com/es/20200316-macron-francia-coronavirus-medidas-guerra-sanitaria>

SERBETO, Enrique. 2020. “Alemania, Francia, Holanda e Italia se asocian por separado”. ABC, 5 de junio. https://www.abc.es/sociedad/abci-alemania-francia-holanda-italia-asocian-separado-202006050215_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fsociedad%2Fabci-alemania-francia-holanda-italia-asocian-separado-202006050215_noticia.html

SIMSEK, Ayhan. 2021. “Angela Merkel recibió la vacuna de AstraZeneca contra la Covid-19”. AA, 16 de abril. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/angela-merkel-recibi%C3%B3-la-vacuna-de-astrazeneca-contra-la-covid-19-/2211471>

STEINBERG, Federico. 2008. “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”. Real Instituto Elcano, 16 de octubre. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/1410/1/ARI-126-2008-E.pdf>

SUANZES, Pablo. 2015. “La crisis de las cuotas de refugiados, en 13 preguntas”, 1-3. El Mundo, 7 de septiembre. <https://www.elmundo.es/espana/2015/09/07/55edc9a322601d4a6b8b4599.html>

SVAMPA, María Lucila. 2016. “El concepto de crisis en Reinhart Koselleck. Polisemias de una categoría histórica”, vol. 6, n° 11: 131-151.

THE ECONOMIST. 2015. “Carlomagno: Un paseo por la calle de la solidaridad”. The Economist, 13 de junio.

THE ECONOMIST. 2016. “Un mal viento. En Europa y en casa, la política de refugiados de Angela Merkel se está desvaneciendo”. The Economist, 23 de enero.

TSOUKALIS, Loukas. 2015. “La Unión Europea en entredicho. La crisis del euro y la de los inmigrantes han puesto en cuestión el proyecto europeo”. Madrid: Fundación Rafael del Pino.

VALDERRAMA, María D. 2015. “El Frente Nacional de Le Pen no acogerá refugiados en las ciudades donde gobierna en Francia”. El Mundo, 8 de septiembre. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/08/55eeebcee2704e73148b4588.html>

WEBER, Christoph S. 2015. “La Euro Crisis. Causas y síntomas”. Estudios Fronterizos, nueva época, vol. 16, n° 32: 150-172.

YÁRNOZ, Carlos. 2015a. “Alemania y Francia piden a la UE medidas comunes con los refugiados”. El País, 30 de agosto. https://elpais.com/internacional/2015/08/30/actualidad/1440963468_442131.html

YÁRNOZ, Carlos. 2015b. “Francia acoge a los primeros mil refugiados procedentes de Alemania”. El País, 9 de septiembre. https://elpais.com/internacional/2015/09/09/actualidad/1441790765_825122.html

ZURITA GONZÁLEZ, Jesús; MARTÍNEZ PÉREZ, Juan Froilán; RODRÍGUEZ MONTROYA, Francisco. 2009. “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”. El Cotidiano, n° 157: 17-27. Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.