



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y
SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE LA
AUSENCIA DE UNA RESPUESTA UNIFICADA FRENTE A LA CRISIS DE
MIGRACIÓN ACTUAL

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales

Profesor Guía
Msc. Ian Burdette Keil

Autor:
Omar Andrés Rodríguez Morillo

Año
2017

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulen los Trabajos de Titulación”

Ian Burdette Keil
Master's Degree in Public Diplomacy
C.I. 1754975108

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulen los Trabajos de Titulación”

Claudia Cabrera Coto
Coordinadora Dirección General de Investigación
C.I. 171870721-7.

DECLARACIÓN DE AUTORÍA ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos del autor vigentes.”

Omar Andrés Rodríguez Morillo

C.I. 1715905087

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es la culminación de mi vida universitaria, agradezco a esta institución no solo por el conocimiento académico sino por los valores que algunos profesores supieron inculcarnos, los cuales me van a acompañar toda la vida. Asimismo, quiero agradecer a mi profesor tutor Ian Keil, quien supo guiarme a través de la etapa de elaboración de este trabajo.

DEDICATORIA

Quiero agradecer a quien ha cumplido el papel de padre y madre a la vez durante toda mi vida, y que gracias a su infinita paciencia nunca ha dejado de apoyarme, ni ha dejado de llenarnos a mis hermanos y a mí con cariño y amor, a pesar de los múltiples errores que se cometen durante la adolescencia y juventud. Gracias madre.

RESUMEN

Desde el 2011, la Unión Europea ha estado sufriendo una ola de inmigración sin precedentes que ha puesto en duda la capacidad de la organización para proporcionar una respuesta unificada. Según la Eurostat (2016), en el 2015 se registraron en la UE más de 1,2 millones de solicitantes de asilo por primera vez. En 2016, por cada 88 personas que llegan a la UE a través del mar Mediterráneo, uno de ellos muere en el camino, lo que significa que es el mayor flujo migratorio desde el genocidio ocurrido en Ruanda en 1994 (ACNUR, 2016).

A lo largo de este estudio, la teoría constructivista se utilizará para entender la falta de una respuesta unificada. La investigación también aplicará un enfoque metodológico específico desarrollado por A. Mintz y K. DeRouen Jr. que describe las tres etapas de desarrollo de la política exterior. Este estudio pretende demostrar cómo el conflicto entre la identidad nacional y la regional dentro de las negociaciones de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea) se convierte en la base para el surgimiento de dos enfoques contradictorios; el primero que considera a la situación migratoria como una crisis de seguridad interna, mientras que el otro lo caracteriza como una crisis humanitaria. Este conflicto es la causa principal de la ausencia de una respuesta unificada de la Unión Europea a esta crisis y ha puesto en tela de duda la identidad y el carácter de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, crisis migratoria, identidad, política exterior, derechos humanos, nacionalismo, PESC y constructivismo.

ABSTRACT

Since 2011, the European Union has been suffering an unprecedented wave of immigration that has cast doubt on the organization's ability to provide a unified response. According to the Eurostat (2016), during 2015 more than 1.2 millions first time asylum seekers applications were registered in the EU. In 2016, for every 88 individuals that arrive to the EU through the Mediterranean sea, one of them dies in the way, which means that this is the largest migratory flow since the genocide that took place in Rwanda in 1994 (ACNUR, 2016).

Throughout this study, the constructivist theory will be used in order to understand the lack of a unified response. The research will also apply a specific methodological approach developed by A. Mintz and K. DeRouen Jr. which outlines three stages of foreign policy development. This study aims to demonstrate how the conflict between national and regional identity within the CFSP (Common Foreign and Security Policy of the European Union) negotiations becomes the basis for the emergence of two contradictory approaches; one that sees the migratory situation as an internal security crisis, whereas the other characterizes it as a humanitarian crisis. This conflict is the main cause for the absence of a unified response by the European Union to this crisis and has called into question the identity and character of the European Union.

KEY WORDS: *European Union, immigration crisis, identity, foreign policy, human rights, nationalism, CFSP and constructivism.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPITULO I. ESTADO DEL ARTE: INTEGRACIÓN REGIONAL Y FORMULACION DE POLÍTICA EXTERIOR	3
1.1. Integración regional en el marco del debate teórico entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo	3
1.2 Acercamiento teórico sobre formulación de política exterior:	6
2. CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO: ENFOQUE CONSTRUCTIVISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	8
3. CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO BASADO EN EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO DE ALEX MINTZ Y KARL DEROUEN JR.:	12
3.1 Identificación del problema:.....	12
3.2 Búsqueda y elección de alternativas:	13
3.3 Implementación de la alternativa:.....	14
4. CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA RESPUESTA FRAGMENTADA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN .	16
4.1 Identificación de la situación migratoria.....	18
4.2 Búsqueda y elección de alternativas:	21
4.3 Implementación de las alternativas:	27
4.3.1 Prevención de la migración ilegal	28
4.3.2 Necesidades humanitarias urgentes	28
4.3.3 Salvar vidas y perseguir las redes delictivas:	30
4.3.4 Reforzamiento de las fronteras exteriores:	31
4.3.5 Reforzamiento de la solidaridad y la responsabilidad:	33
5. CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	36
REFERENCIAS	40

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2011, la Unión Europea ha estado sufriendo una ola de inmigración sin precedentes en búsqueda de asilo. Este flujo migratorio masivo se ha convertido en una crisis humanitaria y ha puesto en duda la capacidad de la organización regional más integrada y sólida del mundo, para responder frente a una crisis. Adicionalmente, se puede apreciar que entre el 2010 y el 2015, desde que la crisis surgió, la cantidad de solicitudes de asilo por primera vez mensuales aumentó en un 507,61%, la cual es una cifra que nunca había ocurrido en la Unión Europea. Por lo tanto se puede mencionar que esta situación migratoria se convirtió en una crisis humanitaria (Eurostat, 2016).

Según Fontaine P. (2014), se puede mencionar que la Unión Europea es una de las organizaciones regionales más avanzada en términos de integración del mundo, desde su creación ha tendido a desarrollar instituciones con mecanismos de tipo supranacional, es decir, que lo comunitario regional prevalece sobre lo nacional. A pesar de los altos niveles de integración supranacional que ha alcanzado la Unión Europea, al momento de reaccionar frente a esta crisis específica, se puede observar una respuesta fragmentada con tintes cargados con retórica nacionalista.

Esto denota la existencia de dos enfoques principales de los Estados miembros con respecto a la crisis migratoria, por un lado hay un grupo más abierto a la entrada de migrantes, mientras que otro lo rechaza completamente. Un ejemplo de esto son países como Suecia, Noruega y Alemania que abiertamente invitan a los migrantes a sus tierras, mientras que otros países de Europa del este se mostraron reacios y hostiles frente a la entrada de migrantes. (BBC, 2015).

Por consiguiente, la problemática que este estudio va a pretender responder es la siguiente: ¿Cuáles fueron las razones que provocaron controversias entre los Estados miembros al seno de las negociaciones de la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea en relación a la crisis de migración actual? La hipótesis que va a ser manejada a lo largo de esta investigación argumenta que el choque entre los dos enfoques de los Estados miembros con respecto a la crisis, fue producido por una colisión de identidades entre los

miembros antiguos y los que entraron a partir del 2004. Por lo tanto, se puede mencionar que hubo una colisión entre la identidad europea y el surgimiento de la identidad nacional.

El objetivo principal de la investigación es establecer las causas que originaron disputas entre los Estados miembros durante las negociaciones de la PESC, lo que provocó una respuesta incompleta e ineficiente de la organización con respecto al manejo de la crisis. En cuanto a los objetivos específicos del estudio, se puede mencionar los siguientes: 1) Analizar desde el punto de vista de la corriente Constructivista de las Relaciones Internacionales el surgimiento de la identidad nacionalista; 2) Establecer cuáles fueron los factores internos y externos a la organización que tuvieron influencia durante el proceso de toma de decisiones de la PESC.

La estructura de este ensayo académico consiste en cuatro partes, en la primera se realizará el estado del arte, es decir, un recuento de las diferentes perspectivas de varios expertos en integración regional y toma de decisiones de política exterior, a continuación se detallará el enfoque teórico que será utilizado a lo largo del escrito académico. En este caso, se analizarán los argumentos de la teoría constructivista desarrollada por Alexander Wendt, con el apoyo de otros autores constructivistas, debido al hecho que el estudio de la formación de la identidad y de los intereses a través de las interacciones permite entender el comportamiento estatal en materia de política exterior.

A continuación, se desarrollará el diseño metodológico basado en los lineamientos de Mintz A. y DeRouen Jr. en lo que ha formulación de política exterior se refiere. Finalmente, tendrá lugar el análisis del proceso de toma de decisiones de la PESC y las razones por las cuales surgieron dos visiones contradictorias con respecto a la situación migratoria.

1. CAPITULO I. ESTADO DEL ARTE: INTEGRACIÓN REGIONAL Y FORMULACION DE POLÍTICA EXTERIOR

En el mundo actual se puede observar la existencia de varias organizaciones conformadas por Estados como el Mercosur, la Unasur, la ASEAN entre otros. Al respecto, se pueden encontrar varias teorías sobre la integración, no obstante, en este capítulo sólo se van a describir las dos tendencias de integración que sigue la Unión Europea, es decir, el intergubernamentalismo y el supranacionalismo. Al ser esta organización regional la más integrada del mundo, sus procesos de integración y sus dinámicas de funcionamiento han sido estudiados desde su origen, en consecuencia varios autores han apoyado esta unión mientras que otros la han criticado fuertemente.

Según Insignares, S. (2011), el intergubernamentalismo se caracteriza por ser una tendencia en dónde los Estados delegan parte de su poder nacional y exterior únicamente en ciertas áreas que consideren que no afecta negativamente los intereses nacionales; mientras que el supranacionalismo se define como una corriente de integración en dónde los actores se ven interesados por los beneficios que buscan las acciones colectivas, razón por la cual, surgen instituciones que garantizan que las normas regionales prevalecen por sobre las nacionales. Por consiguiente, en primer lugar se van a revisar las principales teorías sobre la integración y el regionalismo en el marco del debate teórico entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo, a continuación de esto, se van a repasar varias teorías sobre la construcción de política exterior en el marco de la integración.

1.1. Integración regional en el marco del debate teórico entre el supranacionalismo y el intergubernamentalismo

En la obra “Teorías en pugna en las relaciones internacionales” de J. Dougherty y R. Pfaltzgraff (1993), se retoma la definición de la integración de E. Haas, en donde se describe que este fenómeno se caracteriza por la necesidad estatal por delegar su capacidad para ejercer políticas domésticas y exteriores hacia un nuevo centro con el fin de tomar decisiones en conjunto, debido a un

cambio en las expectativas e intereses de un Estado. Una vez que el proceso de integración ya empezó, la cooperación adopta un carácter intergubernamental.

Varios autores del neofuncionalismo liberal como Schmitter y D. Mitrany argumentan que la integración es un proceso inevitable fomentado por actores internos que ven este proceso como la única manera de satisfacer sus intereses. Por lo tanto, la visión neofuncionalista explica que la integración puede seguir el efecto de derrame o “spill over effect”, este término se refiere a la situación en dónde los Estados adoptan cierto nivel de supranacionalismo y al sentir que reciben varios beneficios de las acciones colectivas, tienen la tendencia a continuar con este tipo de cooperación. El ejemplo que describe Schmitter es la creación de instituciones que permitieron el crecimiento económico de las naciones europeas como la Comunidad Europea del Acero y Carbón o la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros al notar un crecimiento económico continuaron con el desarrollo de instituciones que fomentaron la cooperación de tipo supranacionalista (Schmitter, 2002).

Por consiguiente, según Schmitter (2002), una organización puede desarrollar elementos supranacionales únicamente si se ha llevado una interacción exitosa entre los miembros de la organización regional, lo que puede provocar un efecto de derrame y a su vez tiene por consecuencia la creación de elementos supranacionales.

La teoría del derrame de Schmitter es compatible con la teoría del neoliberalismo institucional de los académicos Keohane R. y Nye J. (1987), debido a que esta teoría expone que los Estados tienen una tendencia hacia la cooperación basándose en intereses mutuos ya que esto permite obtener ganancias absolutas, a pesar de que estas no son siempre igualitarias para todos los miembros.

Por consiguiente, esta búsqueda de ganancias absolutas puede provocar que el efecto de derrame de Schmitter ocurra ya que al recibir beneficios de las acciones colectivas, las cuales no podrían obtener actuando como naciones

individuales, los Estados pueden tener la tendencia a continuar con los procesos supranacionales. Keohane R. y Nye J. (1987), agregan que no solo los actores internos tienen influencia sobre los procesos de integración, sino que las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales promueven fuertemente la cooperación entre Estados ya que en el sistema internacional actual las organizaciones internacionales están ganando cada vez más presencia.

Según Fontaine P. (2014), la Unión Europea funciona bajo una dinámica supranacional como se puede ver en la creación de instituciones como el Consejo Europeo, la Comisión Europea o el Parlamento Europeo en donde las decisiones se toman gracias al voto de la mayoría. Estas instituciones funcionan gracias a una balanza de poderes lo que permite la creación de normas regionales que priman sobre las nacionales. Por lo tanto, en acorde con la visión de Schmitter y de Keohane R. y Nye J., los países miembros con el afán de maximizar sus beneficios siguieron un proceso de derrame. No obstante, al seno de la Unión Europea se puede observar la presencia de áreas como la PESC, la cual funciona bajo un carácter intergubernamental ya que según los Estados miembros, la creación de una política exterior común puede irse en contra de los intereses nacionales.

Esta actitud reacia a permitir que la PESC se maneje bajo una dinámica supranacional trae a colación la visión neorrealista de Kenneth Waltz, en lo referente a que a pesar de que la cooperación es posible, no siempre es duradera debido al temor que tienen los Estados de que los otros obtengan ganancias más elevadas, ya que una decisión de la PESC podría beneficiar más a unos de los Estados miembros que a otros. Por esta razón, este autor agrega que las organizaciones internacionales casi no tienen influencia durante la integración ya que este proceso considera únicamente la acción de Estados (Salomón M., 2001).

Por lo tanto, se puede mencionar que la Unión Europea ha sido estudiada desde su carácter supranacional y desde el intergubernamental ya que a pesar de que en esencia lo regional prevalece sobre lo nacional, se puede observar la

existencia de ámbitos dónde los Estados no quieren ceder parte de su soberanía como es el caso de la PESC. Al ser un área de creación política exterior, es necesario revisar las teorías sobre formulación de esto en el marco del intergubernamentalismo.

1.2 Acercamiento teórico sobre formulación de política exterior:

La mayoría de las teorías de creación y desarrollo de política exterior no diferencian la creación de política exterior de un Estado individual y la de una coalición de Estados. No obstante, algunas de estas pueden ser aplicadas a la Unión Europea, como es el caso de la “teoría de los dos bienes” (the two goods theory), que hace alusión a que al momento de desarrollar política exterior, los Estados tienen por objetivo el mantenimiento o el cambio, es decir, que ponen a consideración si sus intenciones pretenden mantener o alterar ciertos aspectos del status quo. Esta teoría se aplica a la PESC ya que las acciones de la Unión Europea en torno a la crisis ya que adquirió dimensiones de crisis humanitarias (Morgan C y Palmer G., 1999).

Adicionalmente a la teoría de Morgan y Palmer se puede mencionar la teoría sobre la autoimagen nacional de Neack (2008), ya que es otro ejemplo de factores que influyen durante la toma de decisiones de política exterior. Este término hace alusión a los estereotipos del Estado que va muy ligado a la cultura compartida, resultado de su historia, idiosincrasia e incluso religión (Neack, 2008, p.86). Por lo tanto, la identidad que maneja cada país se basa en el comportamiento histórico que ha mantenido el Estado, la religión y la cultura. Estos factores establecen los lineamientos que va a seguir el Estado al momento de desarrollar la política exterior.

Neack (2008), describe algunos ejemplos de este fenómeno, como es el caso de Dinamarca en dónde califica la autoimagen nacional de este país como un nacionalismo pacífico, es decir, que a pesar de que se muestra reactivo a la cooperación, suele mantener relaciones pacíficas con sus vecinos. Por consiguiente, según este autor al momento de analizar las causas del comportamiento en política exterior de un país es necesario darle importancia

al estudio de la dinámica interna de cada Estado para ver su impacto en el exterior y su relación con otros, además de su comportamiento histórico con ciertos países o bloques. En el caso de la Unión Europea, se debe tomar en cuenta las decisiones de política exterior que ha tomado desde la creación de la PESC durante el tratado de Maastricht, y los principios descritos en este tratado ya que es la base de la identidad de la Unión Europea.

En conclusión a este capítulo, se puede mencionar que existen diferentes debates que giran en torno de la integración como se puede observar entre autores neorrealistas y neoliberales en el marco de si la integración va a seguir una dirección supranacional o intergubernamental. Adicionalmente, se puede mencionar que toda organización regional empieza con un carácter intergubernamental, y que únicamente gracias a una interacción exitosa y a un efecto de derrame se puede adquirir elementos supranacionales (Schmitter, 2002).

En el siguiente capítulo se va a describir las características teóricas de la escuela Constructivista ya que es la más apropiada para describir la creación de identidades al momento de desarrollar política exterior. El desarrollo de identidades por parte de los Estados resulta importante para entender el comportamiento estatal en materia de política exterior, ya que establece los límites y los parámetros bajo los cuales las decisiones de política exterior deben versar.

2. CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO: ENFOQUE CONSTRUCTIVISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Este estudio va a tomar como fuente teórica principal el enfoque Constructivista de las Relaciones Internacionales. Esta teoría surgió durante el final de los años ochenta y los inicios de la década de los noventa, se caracterizó por aportar una aproximación sociológica a las Relaciones Internacionales. En sus inicios, esta teoría pretendió explicar las razones del fin de la Guerra Fría ya que otras teorías de Relaciones Internacionales no lograron explicar las causas y desarrollo de la desintegración pacífica de la URSS. El Constructivismo argumenta que la política internacional es construida socialmente y que es necesario estudiarla desde las interacciones entre actores, del discurso de los líderes, las instituciones nacionales y los símbolos. Las estructuras internacionales son la base para la creación de intereses e identidades, es decir la manera en como una nación es proyectada en el mundo internacional (Salomón M., 2001).

Varios autores fungieron como influencias o bases para la construcción de la teoría constructivista, por lo tanto, sus aportaciones resultan beneficiosas para establecer un enfoque teórico más completo para este estudio. Entre estos autores, se puede encontrar a Peter Berger y Thomas Luckman con la obra “The Social Construction of Reality”, en dónde se argumenta que la realidad es una construcción social con un carácter subjetivo. Por esta razón, los autores traen a colación el argumento que la identidad se forma a través de procesos social y que luego puede ser modificada por las relaciones sociales entre los actores, que a su vez son determinadas por estructuras sociales. Por consiguiente, se puede ver que este argumento inspiró a Wendt y fue adaptado al mundo internacional, ya que Wendt traduce a los procesos sociales como interacciones, es decir, que las identidades e intereses se forman una vez que las interacciones entre Estados tienen lugar (Berger P. y Luckman T., 1966).

Adicionalmente, Berger P. y Luckman T. (1966, p.194) definen a la identidad como *“un fenómeno social que emerge de la dialéctica entre el individuo y la*

sociedad” y que las identidades pueden ser modificadas o mantener las mismas características gracias a las interacciones y a las estructuras sociales.

Uno de los principales desarrolladores de la teoría Constructivista es Wendt A. (1995), este autor argumenta que la política internacional se construye a través de las interacciones entre actores, lo que permite el desarrollo de estructuras sociales que van moldeando y alimentando los intereses e identidades de los actores envueltos en las interacciones.

Wendt A. describe que las estructuras sociales se componen de tres elementos cruciales: el conocimiento compartido, los recursos materiales y las prácticas. El conocimiento compartido mantiene un carácter intersubjetivo, es decir, que cada actor, durante el proceso de interacción, desarrolla su propia imagen del otro, según su manera de interpretar las acciones, los símbolos y el discurso que maneja la otra parte. Adicionalmente, el conocimiento compartido se ve constituido por: a) los entendimientos compartidos que se refieren a las interpretaciones que tienen los Estados con respecto a otros; b) las expectativas hacen alusión al comportamiento que un actor A espera que el actor B tenga; y c) el conocimiento que tiene el actor A sobre el B (Wendt A., 1995).

El segundo componente de las estructuras sociales según Wendt A. (1995), son los recursos materiales, Wendt argumenta que este tipo de recursos de por sí no tienen una importancia mayor en las características de la estructura social. No obstante, la dirección que toma el conocimiento compartido produce que los recursos materiales adquieran significado. Un ejemplo de esto es la cantidad de armas nucleares, por ejemplo, Estados Unidos considera como más peligroso que Corea del Norte tenga cinco armas nucleares que el hecho que Francia tenga más de 300. Esto se debe al hecho que el conocimiento compartido entre Estados Unidos y Corea del Norte es de tipo conflictivo ya que su relación se basa en la enemistad y diferencias ideológicas, mientras que con Francia ha mantenido una buena relación durante todo el siglo XX.

Finalmente, el tercer elemento que Alexander Wendt hace alusión en su obra "Constructing International Politics", se refiere a las prácticas, es decir, el comportamiento que han mantenido los Estados con respecto a la otra parte durante la historia de las interacciones (Salomón M., 2001).

Según cómo se fueron desarrollando las estructuras sociales, la naturaleza de la interacción adquiere un carácter cooperativo, conflictivo o uno intermedio, que empieza a formar parte de la identidad e intereses de cada actor. Si es de tipo cooperativo, se puede dar la creación de organizaciones regionales o de seguridad como es el caso de la Unión Europea, en dónde cada Estado miembro siente la responsabilidad de asegurar la seguridad de la organización con el objetivo de maximizar los beneficios propios mediante la cooperación. En el caso de una relación de tipo conflictiva, se crean estructuras sociales como fue el caso del conflicto ideológico y la creación de instituciones como la OTAN o el Pacto de Varsovia durante el periodo de la guerra fría entre la URSS y Estados Unidos (Salomón M., 2001).

Adicionalmente, si la relación entre Estados es de tipo conflictiva, estos actores tienden a desarrollar un comportamiento de autotutela (self-help), es decir, que ven con desconfianza a los otros y prefieren mantener una actitud reacia frente a la integración o cooperación. La autotutela no es una característica intrínseca a la anarquía, sino más bien el resultado de una configuración de intereses e identidades. Si la relación es caracterizada como intermedia, se puede mencionar que mantiene características de los otros dos tipos de interacción (Wendt A., 1995).

En consecuencia, incluso si las interacciones entre Estados se orientaron hacia un comportamiento cooperativo, de autotutela o intermedio, resulta posible que un cambio del carácter de estas interacciones tenga lugar, por ejemplo la transición de un sistema de autotutela (self-help) a uno cooperativo. Por lo tanto, a pesar de que la solidez de las estructuras sociales pueda complicar esta transición, no la vuelve imposible (Salomón M., 2001).

El proceso de creación de estructuras sociales que definen las identidades e intereses de los actores fue resumido a través del esquema siguiente con el objetivo de que la comprensión de la teoría Constructivista de Wendt sea más ilustrativa. Al respecto, se consideró las interacciones entre los actores A, B y C para realizar la figura 1.

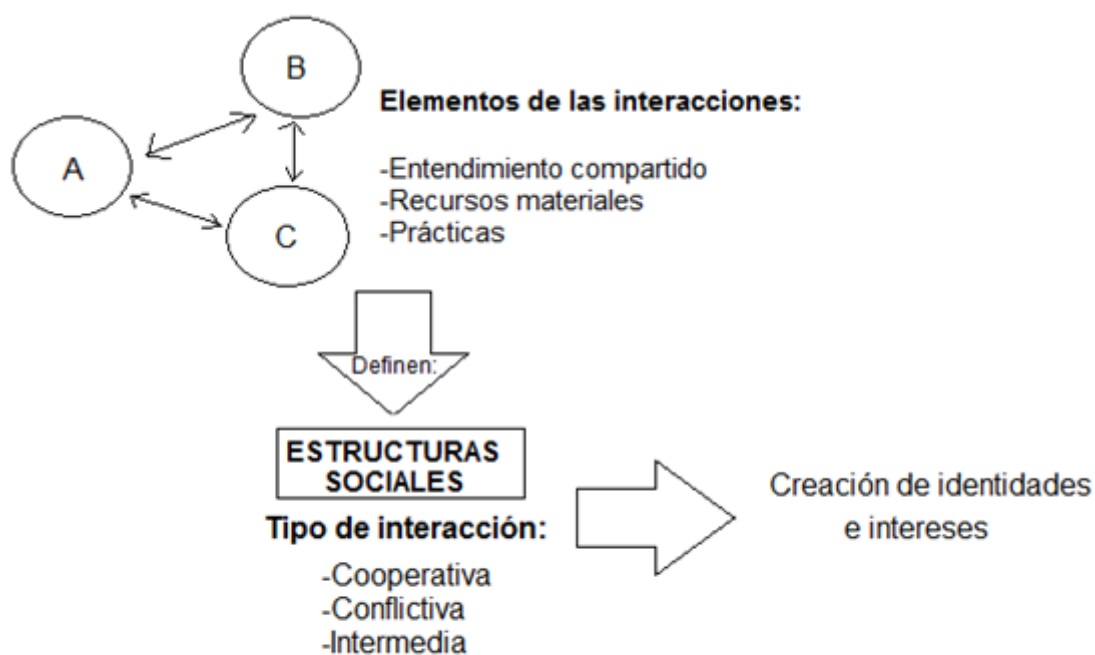


Figura 1. Resumen del proceso de creación de identidades basado en la teoría de Alexander Wendt, creación propia.

La teoría Constructivista destaca entre sus principales lineamientos la teoría sobre las normas y reglas. Las normas son definidas como un acuerdo intersubjetivo entre partes que puede modificar o mantener los intereses e identidades. Por lo tanto, en este estudio se analizarán de qué manera las normas de la Unión Europea han influenciado en la toma de decisiones en el caso de estudio (Salomón M., 2001).

Nicholas Onuf argumenta que las normas dan el carácter social a las estructuras, de las cuales distingue tres clasificaciones: a) normas de instrucción, que hacen alusión a reglas que confieren estatus; b) normas directivas, se refieren a las reglas que pretenden establecer jerarquía al seno de un grupo y; c) normas de compromiso, se definen como los roles que tienen los actores dentro de una organización (Castrén E., 2014).

3. CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO BASADO EN EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO DE ALEX MINTZ Y KARL DEROUEN JR.:

En esta sección se va a describir el diseño metodológica que va a ser empleado a lo largo de este estudio, basado en el acercamiento teórico desarrollado por Alex Mintz y Karl Derouen Jr. en la obra llamada “Understanding Foreign Policy Decision Making”. Esta metodología ha sido escogida debido al hecho que el procedimiento para estudiar el comportamiento estatal en materia de política exterior de estos autores es muy detallado y abarca varios elementos que inciden en la toma de decisiones. Por lo tanto, se van a considerar las etapas que Mintz y Derouen Jr. describen para el procedimiento de toma de decisiones de política exterior para entender el proceso de creación de respuestas de la PESC frente a la crisis migratoria actual.

Por consiguiente, las etapas del proceso de toma de decisiones que van a ser utilizadas a lo largo de este estudio son las siguientes: a) Identificación del problema; b) Búsqueda y elección de una alternativa; c) Implementación de la alternativa. Adicionalmente, resulta importante para el estudio mencionar que Mintz y Derouen Jr. describieron varios factores que influyen en las distintas etapas del proceso de toma de decisiones, los cuales tienen varias clasificaciones. Por consiguiente, para los fines de la investigación, se tomarán en cuenta únicamente las clasificaciones que se pueden aplicar al caso de estudio (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010).

3.1 Identificación del problema:

Durante la primera etapa del proceso de toma de decisiones, se realiza un proceso de identificación del problema o situación que necesita una respuesta, es decir, que se delimitan los puntos que van a ser tratados a lo largo del proceso. Adicionalmente, se establecen los objetivos que se esperan obtener a través de la ejecución de la política exterior. Asimismo, en esta etapa se empieza a recolectar información sobre el problema y su entorno, esto va a va a continuar a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010).

Mintz A. y Derouen Jr. (2010), presentan tres tipos de niveles de análisis para evaluar la toma de decisiones, de los cuales se tomará en cuenta únicamente el de coalición, por el hecho que en la PESC, las decisiones se toman en grupo y que un solo Estado miembro no puede tomar la decisión por todo el grupo. Según los autores, en este nivel de análisis persiste la negociación y como cada actor tiene el mismo peso, es necesario que se establezcan mecanismos normativos para sobrepasar la heterogeneidad de intereses de los actores, por lo tanto ningún actor puede tomar una decisión individual. Este nivel de análisis se mantendrá a lo largo de las tres etapas del proceso de toma de decisiones ya que tiene que ver con la negociación desarrollo de alternativas por parte de los miembros de la coalición. En consecuencia, la responsabilidad sobre las decisiones tomadas va a ser compartida por todos los países miembros, ya sea que la organización fue exitosa o no en la consecución de los objetivos (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010, p.19-21).

Otro elemento que tiene influencia sobre el inicio de la toma de decisiones hasta la elección de una alternativa es el tipo de ambiente que envuelve el proceso. Este factor está compuesto por la incertidumbre de las intenciones de actores externos, y es alimentada por límite de tiempo y de recursos. Un ejemplo de esto fue la crisis de los misiles en Cuba en 1962, por el hecho que después de que el gobierno estadounidense descubrió el armamento nuclear soviético en Cuba, tuvo que optar por una decisión de urgencia, por lo tanto, el ambiente de toma de decisión estuvo gobernado por la incertidumbre y la restricción de tiempo. (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010, p.25-27).

3.2 Búsqueda y elección de alternativas:

A lo largo de esta fase se consideran todas las alternativas posibles para tratar con el problema y se procede a escoger la que los tomadores de decisión piensan que es la más adecuada para responder al problema. Adicionalmente, Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), describen que la opinión pública doméstica e internacional, y puede ralentizar o complicar esta etapa del proceso. La opinión pública ya sea doméstica o internacional ejerce un factor de presión sobre los tomadores de decisiones lo que puede llevar hacia cierto tipo de

comportamiento estatal. Por ejemplo, en el caso de una guerra, la opinión pública puede influenciar en si se debe utilizar la fuerza o buscar medidas pacíficas para poner fin al conflicto. Adicionalmente, estos dos autores argumentan que dos factores más tienen influencia durante esta etapa, la familiaridad y el riesgo (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010, p.130-132).

La familiaridad hace alusión a que el problema a tratar tiene una naturaleza o rasgos similares a otra situación que ya fue resuelta en el pasado, razón por la cual las decisiones de política exterior van a poseer una tendencia a replicar las acciones tomadas anteriormente. Este factor puede provocar que los hacedores de política exterior tomen atajos cognitivos, es decir, una forma de simplificar la decisión mediante el descarte de alternativas, es decir, a través de una comparación rápida de costos y beneficios. Adicionalmente, el riesgo se refiere a la posibilidad de que una vez que las decisiones sean tomadas los resultados sean negativos lo que influye en que una alternativa sea escogida en lugar de otra (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010, p.26).

Por lo tanto, a través de un proceso de análisis de los costos y beneficios, de las posibles consecuencias y probabilidades de éxito de cada una de las alternativas, finalmente, los tomadores de decisiones escogen la decisión que estiman que es la más adecuada para cumplir con los objetivos planteados durante la etapa inicial (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010).

3.3 Implementación de la alternativa:

En la etapa final del proceso de toma de decisiones, los creadores de política exterior ejecutan la alternativa escogida durante la fase anterior, posteriormente, establecen mecanismos de monitoreo y evaluación para la decisión tomada, gracias a que el proceso de recolección de información continuó a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, los otros dos componentes de la teoría de Mintz A. y Derouen Jr. (2010), que van a ser empleados en este estudio son los ajustes dinámicos y el tipo de decisiones de política exterior.

Los ajustes dinámicos se definen como la situación en dónde surgen o desaparecen alternativas de respuesta frente a un problema de política exterior, o que hayan cambios en las características o elementos que envuelven al problema. Un ejemplo de esto puede ser la aparición de canales diplomáticos durante un conflicto entre dos Estados (Mintz A. y DeRouen Jr., p.27).

Mintz A. y DeRouen Jr. (2010) describen que las decisiones de política exterior se pueden clasificar en varios tipos. En este caso de estudio se van a considerar únicamente las que pueden ser aplicadas a la crisis migratoria, es decir las de tipo: a) holístico, que se definen como una forma de examinación cuidadosa de todas las alternativas para responder a un problema; y b) las decisiones poliheurísticas, que hacen referencia a una forma de simbiosis entre el llamado modelo de actor racional y el modelo cognitivo.

Estos dos modelos que componen las decisiones poliheurísticas son representados a través de los siguientes pasos: 1) En primer lugar se aplica el modelo racional, en dónde se realiza un proceso de descarte rápido de alternativas, es decir, la utilización de atajos cognitivos; 2) Posteriormente, se aplica el modelo cognitivo en dónde se realiza la selección racional de la mejor alternativa que no haya sido descartada durante el primer paso. Adicionalmente, en este modelo los tomadores de decisiones tienen tendencia a escoger la alternativa que se vaya menos en contra de la opinión pública doméstica (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010, p.78).

4. CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA RESPUESTA FRAGMENTADA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN

A lo largo de esta sección se van a aplicar los elementos descritos en el capítulo del diseño metodológico basado la teoría de Alex Mintz y Karl DeRouen Jr., bajo el lente de la teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales el cual fue detallado en la sección del enfoque teórico. Esta combinación se debe al hecho que la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. sobre creación de política exterior es compatible con la teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales, ya que la identidad, los intereses y los discursos están presentes en ambas teorías. En primer lugar se va a realizar una descripción de las características de la crisis y a continuación se va a analizar la respuesta de la PESC a través de las tres etapas del proceso de toma decisiones de la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr.

Según Fontaine P. (2014), la Unión Europea es una asociación económica y política regional que cuenta con 28 países miembros en la actualidad, conformada en 1993 a través del artículo A del Tratado de Maastricht. En este tratado, se establecieron los principales lineamientos, objetivos y dinámicas que la organización regional va a seguir, adicionalmente, se creó la institución de política exterior común conocida como Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea en el Título 5 del artículo J.1

En términos de integración regional esta organización es la más avanzada del mundo ya que es la única que ha logrado llegar al nivel de unión monetaria en lo que a niveles de integración se refiere. Esta organización ha desarrollado instituciones con carácter supranacional, es decir, que las decisiones y normas regionales prevalecen sobre las normas nacionales. Esto se puede ver en la creación de instituciones como el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo o la Comisión Europea, en dónde las decisiones que deben acatar los países miembros son tomadas a través de un sistema de balance del poder entre

ambos organismos y un proceso de votación de la mayoría por parte de los Estados miembros. (Fontaine P., 2014)

A pesar de la fuerte tendencia de la Unión Europea hacia el supranacionalismo, resulta posible mencionar que prevalece el intergubernamentalismo en algunas áreas, es decir, una tendencia de la integración en dónde los Estados ceden parte de su soberanía únicamente sobre ciertos temas que no afecten negativamente a sus intereses nacionales (Insignares S., 2011). El caso de la PESC es un ejemplo de esta tendencia ya que a pesar de que el Consejo Europeo define los objetivos a seguir de la política exterior común de la organización y que los Estados miembros tienen la posibilidad de oponerse a las decisiones de la mayoría a través de instituciones como el Consejo de la Unión Europea (Fontaine P., 2014).

Desde el año 2011, la Unión Europea ha estado sufriendo una ola masiva de inmigración sin precedentes. En lo que a causas se refiere, se puede mencionar que la mayoría de los migrantes provienen principalmente de Siria, puesto que este país entró en guerra civil desde el 2011 entre las fuerzas del presidente Bashar al-Assad y las fuerzas rebeldes. Lo que ha provocado durante el 2015 la presencia de más de 4.8 millones de refugiados sirios en los países vecinos, 1,9 millones registrados por el gobierno de Turquía y 28 mil refugiados en el norte de África (ACNUR, 2016).

A este evento se suma el conflicto armado y atentados perpetrados por el grupo terrorista ISIS principalmente en Siria e Irak, ya que este grupo está ocupando parte del territorio de estos dos países. La otra fuente de esta migración masiva es Afganistán debido a la persecución política y ataques de insurgentes Talibanes. Al ser estos países las fuentes más grandes de este flujo masivo se puede mencionar que las principales causas son la violencia, el conflicto y la persecución, las otras fuentes de migración son la búsqueda de mejores condiciones de vida e inestabilidad política o económica del país de origen. Durante el 2015, se registraron 675 668 solicitudes de asilo en Europa de individuos provenientes de Siria, 406 300 de Afganistán y 253 558 de Irak (ACNUR, 2016).

Según la ACNUR (2016), la cifra de solicitudes de asilo de primera vez en Europa empezó a aumentar exorbitantemente, como se puede ver en el hecho que entre el 2010 y el 2015, esta cifra aumentó en un 500,61%. Durante el 2015 se empezaron a recibir más de dos mil refugiados diarios, debido a la desesperación de estos por escapar de su complicada situación, muchos recurrieron a métodos como el tráfico ilícito de personas, lo que puso en peligro su integridad física. En consecuencia a esta situación, durante los primeros seis meses del 2015 se registraron más de 137 000 migrantes que cruzaron el mar Mediterráneo frente a los 75 000 registrados durante los primeros seis meses del 2014.

En consecuencia al incremento de personas que cruzaron el mar Mediterráneo, se suma el hecho que se registraron una gran cantidad de naufragios durante la primera mitad del 2015, con un total de 1867 personas ahogadas o desaparecidas durante el viaje en bote. Por consiguiente, lo que empezó como un flujo migratorio elevado se convirtió en una crisis humanitaria que puso en duda la capacidad de la Unión Europea para dar una respuesta apropiada a una crisis, por ende, se puso en peligro la imagen internacional de esta organización (ACNUR, 2016).

Al seno de la Unión Europea se pudo observar la aparición de dos enfoques diferentes con respecto a la situación migratoria, por un lado un grupo de países se mostraron más abiertos a la idea de recibir migrantes como es el caso de Suecia y Alemania, mientras que la otra corriente se mostró cargada con retórica nacionalista como es el caso de varios países de Europa del Este. Estos desacuerdos con respecto a la situación migratoria actual han provocado que la Unión Europea desarrolle una respuesta fragmentada frente a la crisis (CNN, 2015).

A continuación, se va a realizar un análisis etapa por etapa del proceso de toma de decisiones de la PESC con respecto a esta crisis.

4.1 Identificación de la situación migratoria

Según Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), durante la primera etapa del proceso de toma de decisiones se identifica el problema que necesita una respuesta estatal u organizacional, con el objetivo de establecer los límites del problema que se van a tratar, y concentrar la atención de los tomadores de decisión únicamente sobre estos. Con respecto al caso de estudio, en primer lugar se delimitaron las características de la crisis migratoria que van a ser tratadas durante el proceso de toma de decisiones y a continuación se llevó a cabo la recopilación de toda la información que rodeaba la situación migratoria gracias a la actuación de instituciones regionales como la Eurostat (Oficina Europea de Estadística) y la FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión), a base de la recopilación de estadísticas y datos.

Debido a la agudización de la situación migratoria durante el 2015, el Consejo Europeo a través de su presidente Donald Tusk, convocó una reunión extraordinaria el 23 de abril de 2015 en acorde al artículo 26 del Título V del Tratado de la Unión Europea, en dónde se estipula que “Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria (...) para definir líneas estratégicas...” (Consejo Europeo, 2010, p.19)

Durante esta reunión extraordinaria y las siguientes, se trazaron los objetivos que las decisiones de la PESC pretenden cumplir bajo el amparo de los principios descritos en el Título V de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (2010). En este capítulo del Tratado, se especifican los principios bajo los cuales se va a desarrollar la PESC, en lo referente a la crisis migratoria, se puede mencionar que los principios que van a ser considerados son: la garantía y defensa de los derechos individuales, dignidad humana y “ayuda a las poblaciones vecinas y regiones que se enfrenten a catástrofes de origen humano” (Consejo Europeo, 2010, p.17).

Por lo tanto, la Unión Europea para poder establecer los objetivos que la PESC debe seguir, se basó en los principios descritos en el Tratado de la Unión Europea. Esto hace alusión a la teoría de Wendt A. ya que a través de

procesos de interacción entre actores se crean estructuras sociales, las cuales delimitan las características de las identidades e intereses de los países. En este caso se puede mencionar que la interacción fue el proceso de negociación durante la elaboración del Tratado de Maastricht, lo que desembocó en la creación de la estructura social conocida como la PESC y los principios descritos en el Tratado de la Unión Europea son los parámetros de la identidad que la Unión Europea busca proyectar en la comunidad internacional (Wendt, 1995).

Por consiguiente, haciendo alusión a la teoría de Wendt A. (1995), se puede mencionar que el Estado desarrolla políticas que van en acorde a su identidad y a sus intereses. En el caso de estudio, se puede observar que el Consejo Europeo para establecer los objetivos de la PESC para esta crisis se basó en los principios del Tratado de la Unión Europea con el fin de que las respuestas de la Unión Europea representen la identidad que esta organización ha ido forjando a través de su sistema cooperativo, en dónde cada Estado miembro ha priorizado la seguridad colectiva. Después de varias reuniones de la PESC, se estableció que la agenda a cumplir es la siguiente: a) Prevenir la migración ilegal, b) Hacer frente a las necesidades humanitarias, c) Salvar vidas y perseguir las redes delictivas, d) Reforzar las fronteras exteriores, e) Reforzar la solidaridad y la responsabilidad (Consejo Europeo, 2016).

La teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), describe la existencia de varios factores que influyen durante el proceso de establecimiento de los objetivos de política exterior, como es el caso del tipo de ambiente, o más específicamente los límites de tiempo y de recursos materiales. En el caso de estudio, se puede constatar que la presencia de estos factores complicó el proceso de negociación para la elaboración de los objetivos y delimitación del problema. Los líderes europeos tenían una fuerte presión de tiempo para desarrollar respuestas ya que la crisis migratoria había adquirido cifras catastróficas. Del mismo modo, los recursos materiales significaron otro obstáculo ya que la Unión Europea no contaba con una infraestructura apropiada para tratar con una cantidad tan elevada de migrantes en tan poco tiempo, razón por la cual se

destinó un presupuesto de 480,5 millones de dólares en el 2014 para tratar la crisis, cifra que aumentó a 592 millones de dólares a finales del 2015 (ACNUR, 2016).

En conclusión a esta sección, resulta posible mencionar que en conformidad con la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), el caso de estudio mantiene un nivel de análisis de coalición. Por lo tanto, los procesos de delimitación de los puntos de la agenda sobre la crisis que se van a tratar y el establecimiento de los objetivos funcionan bajo un ambiente de negociación. Por consiguiente, durante las negociaciones de la PESC, ningún actor tuvo la facultad de decidir sobre el resto. El Tratado de la Unión Europea, al ser un respaldo jurídico, establece los parámetros de funcionamiento de la PESC, es decir, que ningún país miembro tiene más peso que el otro. El hecho que el intergubernamentalismo domine en esta área, permite que se abra camino a que visiones distintas sobre la crisis por parte de los Estados miembros puedan manifestarse y ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

Una vez delimitados los objetivos que la PESC pretendía cumplir, la siguiente etapa consistía en la creación de posibles soluciones frente a la crisis

4.2 Búsqueda y elección de alternativas:

Según Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), una vez que el problema fue identificado y que se establecieron los objetivos bajo los cuales va a versar la toma de decisiones, el siguiente paso es la creación y elección de una de las propuestas y estrategias para cumplir en la medida de lo posible con dichos objetivos. Debido al hecho que la PESC tiene un nivel de análisis de coalición, se puede mencionar que a través de un proceso de negociación entre los países miembros se analizan todas las alternativas de respuesta a la crisis y finalmente se escoge la que los hacedores política exterior califican como más eficiente para cumplir con los objetivos.

Según Salomón (2001), durante la primera mitad del siglo XX los Estados europeos alimentados por el nacionalismo se veían unos a otros como enemigos, lo que desembocó en dos guerras mundiales. Posteriormente, con el

objetivo de no repetir estos conflictos y de obtener más presencia internacional frente a las potencias antagónicas que representaban la URSS y Estados Unidos durante el periodo bipolar del sistema internacional, las naciones europeas empezaron a cooperar y buscar integrarse progresivamente gracias a la creación de varias instituciones como la Comunidad del Acero y Carbón.

Este proceso cooperativo fue fortaleciéndose hasta que en 1993 se creó la Unión Europea a través del tratado de Maastricht, a continuación, los líderes de los países miembros buscaron promover la creación y fortalecimiento de la identidad europea. Según la página oficial de la Unión Europea (2016), con miras a desarrollar la identidad europea, se crearon varios símbolos como son el himno de la organización, la introducción del euro como moneda común, el día de Europa, el lema “Unida en la diversidad” y la bandera que representa principios de la organización regional como la unidad, solidaridad y armonía.

Con la finalidad de continuar fortaleciendo este concepto de identidad regional, además de símbolos, se crearon instituciones europeas que fungieron como estructuras sociales. Según Wendt A. (1995), a través de las interacciones entre actores se crean estructuras sociales las cuales sirven como bases para moldear la identidad de los actores. En consecuencia, en el caso europeo a través del establecimiento de acuerdos o instituciones como el Proceso de Bolonia o el Programa Erasmus, se pretendió crear una red de universidades en los países europeos con el fin de que los estudiantes puedan continuar sus estudios en otro país miembro. Otro ejemplo, fue el Acuerdo Schengen que permitió la libre circulación de personas entre los países que pertenecían al espacio Schengen. En consecuencia, se puede indicar que el establecimiento de estas estructuras sociales configuradas como instituciones o acuerdos moldeó y fortaleció la identidad europea.

Por consiguiente, en lo referente a la creación de la identidad europea se puede mencionar que fue un proceso progresivo para pasar de la supremacía de la identidad nacional hacia un punto en dónde la identidad europea adquirió un terreno considerable para cada país. A través de un acercamiento constructivista se puede interpretar este cambio de dinámica de las

interacciones entre naciones europeas como una transición progresiva de un sistema de autotutela a uno cooperativo. El sistema de autotutela se caracteriza por una situación en donde los países se veían unos a otros como enemigos y siempre se encuentran a la defensiva con respecto a los otros, en el caso del sistema cooperativo los países ven a la seguridad colectiva como una prioridad ya que ven a la cooperación como sumamente beneficiosa para ellos. Por lo tanto, se puede mencionar que la identidad europea se volvió compatible con la identidad nacional (Wendt A., 1995).

Cuando la crisis migratoria empezó, se pudo constatar la aparición de dos visiones diferentes entre los países miembros con respecto a la crisis. Esta situación fue interpretada como una crisis de seguridad interna por parte de la otra y como una crisis humanitaria por una de las visiones

El nacionalismo según la Real Academia Española (2016), se define como *“sentimiento fervoroso de pertenencia a una nación y de identificación con su realidad y con su historia”*. Por un lado, se pudo constatar un fuerte resurgimiento de la identidad nacional por parte de algunas naciones europeas. Esta aparición de la identidad nacionalista fue causada durante las interacciones entre los países miembros durante las sesiones para el establecimiento de objetivos de la PESC. Esta situación hace alusión a la teoría de Becker y Luckman (1966), en dónde se menciona que las identidades pueden ser modificadas a causa de las interacciones sociales. Bajo esta reconfiguración de intereses e identidades se puede encontrar a países como Hungría, Eslovaquia, Austria, Bulgaria, Polonia, Eslovenia, Croacia y República Checa que empezaron a manejar discursos más nacionalistas, cerraron sus fronteras mediante la construcción de vallas alambradas e incluso algunos autorizaron a la policía local a hacer uso de la violencia sobre los refugiados como fue el caso húngaro (BBC, 2015). Otro ejemplo de esto, fueron las palabras del presidente de República Checa, Milos Zeman, quien calificó a los migrantes como “invasión organizada de refugiados” para justificar la alta tasa de rechazo de solicitudes de asilo que manejaba este país (Espacio Público, 2015).

Haciendo alusión a la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), al tener la PESC un nivel de análisis de coalición, esto significa que durante la etapa de propuesta y elección de una de las alternativas, se realiza una serie de negociaciones entre todos los actores ya que tienen el mismo peso al momento de escoger una de las opciones. El hecho que existía un choque entre las diferentes interpretaciones de la crisis provocó un ambiente problemático al momento de adoptar decisiones en el seno de la PESC. Un ejemplo que ilustra esto es la alternativa de la creación de un plan de cuotas para tratar con el caso de 120 000 refugiados que residían en Hungría, Italia y Grecia, esta propuesta consistía en una repartición de esta cantidad de refugiados entre todos los países miembros de la Unión Europea. Según la BBC (2015), Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumania se opusieron a la propuesta de establecer este plan de cuotas lo que demuestra la dificultad de la PESC para adoptar medidas unificadas, lo que se traduce en un conflicto entre las decisiones regionales y las nacionales. Asimismo, Estonia se unió al rechazo del plan de las cuotas alegando que su país no tiene la capacidad de aceptar a tantos migrantes y que no debería pagar por un problema que no ha causado. Lo que demuestra que ciertos países adoptaron comportamientos negativos frente a la crisis, por lo tanto, se mostraban reacios frente a la idea de cooperar con la Unión Europea (Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, 2015).

Por otro lado, naciones como Alemania y Suecia se mostraron más abiertas frente a la llegada de los migrantes. Según el periódico el País de España (2016) durante el 2014 hubo una tasa de aceptación de las solicitudes de asilo de un 76.6% en Suecia. Asimismo, en el caso alemán durante el 2015 se pasó una ley que pretendía suspender el Protocolo de Dublin, con el objetivo que los solicitantes de asilo puedan residir en Alemania mientras se procesa la solicitud. El Reglamento de Dublin es un conjunto de normas firmado por todos los miembros de la Unión Europea que entró en vigor en el 2014, dentro del cual se estipula que el país en donde llegaron los solicitantes de asilo inicialmente o que un miembro de la familia cercana del solicitante esté dentro de un país que ratificó este acuerdo, es el único país que está encargado de

procesar la solicitud. Esta acción alemana por suspender el Protocolo de Dublin tenía por objetivo establecer un precedente en la Unión Europea, con la finalidad de difundir la idea que la responsabilidad de la crisis debe ser cargada a nivel regional, es decir, por todos los miembros no solo por los más afectados directamente como Grecia, Italia y Hungría que recibían miles de migrantes a diario (El País, 2015).

El comportamiento estatal de países como Suecia y Alemania ilustraba la otra visión que influenciaba la toma de decisiones. Estos países interpretaban a la situación migratoria como una crisis humanitaria que debía ser tratada mediante un esfuerzo regional y no estatal únicamente. Un ejemplo que ilustra esto fue el hecho que en septiembre de 2015, más de 15 000 migrantes fueron recibidos por el pueblo alemán con carteles, comida, agua e incluso golosinas para los niños (El Clarín, 2015). Este enfoque es una representación de la identidad regional que tiene como base la cooperación para garantizar derechos individuales. Adicionalmente, una de las bases de la identidad europea es la ayuda humanitaria internacional que ha brindado, un ejemplo de esto es que en el 2014, la Unión Europea a través de la Comisión Europea destinó aproximadamente 1 273 millones de euros en asistencia humanitaria. (Parlamento Europeo, 2016)

Esta identidad regional europea representada por el comportamiento de países como Alemania y Suecia, se encuentra respaldado jurídicamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), más específicamente en los artículos 3 y 18, en dónde se especifica que la organización regional debe garantizar los derechos a la integridad física de la persona y al asilo, respectivamente. Haciendo referencia a la teoría Constructivista, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede ser caracterizada como una estructura social que pretende moldear la identidad europea. Esta estructura social establece que los intereses y la identidad de sus miembros se definen como actores que forman parte de un grupo y que a través de una labor conjunta, entre miembros de la Unión Europea, velan por la garantía de derechos individuales.

Al contrario, la explicación Constructivista sobre el cambio de identidad e intereses de varios países europeos explica que esto se debe a modificaciones en los elementos fundamentales de las estructuras sociales. Por lo tanto, se puede mencionar que existieron cambios durante la fase del conocimiento compartido, más particularmente en lo referente a las prácticas y a los discursos. El manejo de discursos con retórica nacionalista causó conflicto con los países que se veían más abiertos frente a la llegada de migrantes, un ejemplo de estas prácticas anti migrantes fue la construcción de vallas alambradas en las fronteras húngaras (BBC, 2015). Esta coalición de visiones provocó un cambio en los entendimientos compartidos, es decir, en la imagen que tienen los Estados europeos con respecto a los otros. Por lo tanto, al cambiarse el conocimiento compartido, las estructuras sociales se deterioran y provocan que la identidad de los países sea alterada y da cabida a la aparición de una identidad nacional que rechaza la identidad europea (Wendt A., 1995).

Retomando la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), durante esta etapa de la toma decisiones se puede encontrar varios factores que fungieron un rol de obstáculo o complicación durante la negociación para la creación de alternativas a la crisis. Un ejemplo de esto fue el hecho que el límite del tiempo siguió presente, junto a esto se sumó la opinión pública europea e internacional que fue creando presión sobre los líderes europeos, un ejemplo de esto es la presión ejercida por organizaciones internacionales como la ACNUR (2015) que insistía en que la Unión Europea desarrolle una respuesta común y no fragmentada, frente a las posiciones contradictorias de los miembros. Los otros dos elementos de la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. que influyeron durante esta etapa fueron la familiaridad y el riesgo.

La familiaridad hace alusión al hecho que la Unión Europea nunca había lidiado con una situación como esta, lo que se significaba que no existía un protocolo de reacción frente a un evento con circunstancias similares. Asimismo, el hecho que muchos países miembros veían a la situación como una crisis humanitaria o un problema de seguridad interna, significaba que la situación era muy riesgosa, es decir, que las posibles consecuencias de las decisiones

eran negativas, ya que podían fragmentar a la Unión (Mintz A. y DeRouen Jr., 2010)

Según el enfoque teórico de Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), los Estados o bloques son actores racionales, lo que quiere decir que siguen un procedimiento racional al momento de tomar una decisión. La PESC al tener un sistema de decisión de tipo de coalición cada Estado miembro tiene la facultad de oponerse, por lo tanto, cada Estado miembro sigue el esquema de actor racional para adoptar una decisión. Por consiguiente, se puede manifestar que los países con retórica nacionalista adoptaron decisiones de tipo poliheurístico ya que al calificar a la migración como una agresión a la seguridad interna, tomaron atajos cognitivos, es decir, que descartaron las alternativas basándose en el rechazo a tratar la crisis de una manera grupal. A continuación de esto, realizaron un procedimiento cognitivo ya que se analizaron los costos y beneficios de las alternativas que quedaron después de la eliminación durante los atajos cognitivos.

En conclusión al análisis de esta etapa se puede mencionar que las sesiones de la PESC lidiaron con una gran cantidad de obstáculos debido a varios factores descritos en la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr. (2010). Más específicamente, se puede expresar que los factores que influyeron negativamente durante esta etapa son los siguientes: la opinión pública internacional, la falta de familiaridad, el riesgo, límite de tiempo y de infraestructura, los cuales ejercieron presión sobre los países miembros. A pesar de todos los obstáculos que sufrió el proceso de toma de decisiones debido a los factores mencionados y al choque de visiones al seno de las negociaciones, la Unión Europea ejecutó una serie de respuestas para tratar con la crisis.

4.3 Implementación de las alternativas:

Según Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), durante la etapa final de la toma de decisiones se pone en marcha la alternativa que fue escogida durante la fase anterior y se establecen mecanismos de monitoreo permanentes. Por lo tanto,

mediante la acción de instituciones de la Unión Europea como son FRONTEX y Eurostat, se realiza un control de cómo va evolucionando la situación, con el fin de verificar si la ejecución de la alternativa escogida está cumpliendo o no con los objetivos establecidos.

Según la página oficial del Consejo Europeo (2016), la Unión Europea implementó las siguientes medidas para cumplir con los objetivos establecidos durante la fase inicial del proceso de toma de decisiones

4.3.1 Prevención de la migración ilegal

La Unión Europea buscó establecer estrategias para cooperar con otras naciones, a través de misiones diplomáticas y de negociación con varios países de origen de la inmigración o de tránsito de migrantes, con el fin de establecer países de desarrollo con el objetivo de reducir las fuentes que provocan la migración. Adicionalmente, se buscó la creación de una estrategia común de información con el fin de desalentar a que los migrantes emprendan viajes por el Mediterráneo o que contacten con traficantes de personas.

4.3.2 Necesidades humanitarias urgentes

En primer lugar, la Unión Europea otorgó 1000 millones de euros de ayuda al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y para el Programa Mundial de Alimentos. Esta acción puede ser interpretada como un intento de la Unión Europea por cambiar su imagen internacional ya que la retórica nacionalista de algunos de sus miembros la han afectado. Por lo tanto, desde el punto de vista Constructivista, gracias a la interacción con instituciones como la ACNUR, el objetivo es que estos organismos vean a la Unión Europea como una organización que defiende los principios descritos en el Tratado de la Unión Europea. Por lo tanto, se busca alimentar a la identidad europea por sobre la nacionalista de países como Hungría o Eslovaquia (Wendt A., 1995).

Adicionalmente, se desarrollaron programas de cooperación y ayuda con países vecinos a Siria, Líbano, Jordania y Turquía. En el caso de Líbano y

Jordania se brindó asesoramiento para reforzar la seguridad fronteriza con el fin de que el conflicto no se esparza a sus naciones, además de una colaboración financiera humanitaria de 3 000 millones de euros. Todas estas acciones tuvieron por objetivo alimentar la identidad regional europea (Consejo Europeo, 2016)

El caso de Turquía fue diferente debido al hecho que este país es un país de tránsito de los migrantes hacia la Unión Europea. El 18 de marzo de 2016, se realizó la declaración entre este país y la Unión Europea, en dónde se planteó un plan de acción conjunta que establece que todos los migrantes irregulares que pasen a Europea a través de Turquía serán devueltos a tierras turcas, asimismo, a cambio de cada sirio que sea retornado, otro será reasentado en la Unión Europea en calidad de refugiado. Turquía deberá ejercer un mayor control marítimo y fronterizo, en colaboración con organismos europeos como la Europol que tiene una labor policiaca en toda la organización. A cambio de esta cooperación, la Unión Europea se comprometió a otorgar la cantidad de 3000 millones de euros a Turquía para realizar todo este plan, además de reanudar el proceso de adhesión de este país a la Unión Europea. Adicionalmente, el buen cumplimiento de este trato se iba a realizar cada mes mediante la presencia de funcionarios de la Unión Europea en Turquía con el objetivo de monitorear si este país está cumpliendo con su parte del trato (ACNUR, 2016).

En referencia a la teoría de Wendt A. (1995), la Unión Europea mantenía un entendimiento compartido cooperativo con Turquía ya que este país empezó a desarrollar políticas públicas que eran compatibles con los Criterios de Copenhague, al comienzo del gobierno de Recep Tayyip Erdogan, por lo tanto, era un candidato prometedor para la Unión Europea. Al momento, que el líder turco Erdogan empezó a censurar los medios y vulnerar el sistema democrático en su país (El Diario, 2016), se congelaron las negociaciones de adhesión, lo que se traduce en que el sistema de identidades entre estos países empezó a abandonar su naturaleza cooperativa progresivamente. Adicionalmente, retomando la teoría de Mintz A. y de DeRouen Jr.(2010), se

puede mencionar que la incertidumbre sobre las acciones que van a realizar otros Estados es un factor que influye durante la toma de decisiones, en este caso, la incertidumbre de si Turquía va a cumplir con el plan a cabalidad o que si la Unión Europea va a proseguir con la adhesión fue el combustible para crear desconfianza entre ambos.

La desconfianza entre estos dos actores complicó la negociación y ejecución del plan de acción conjunta, además de dificultar un intento de regreso a un sistema cooperativo. A esta situación se añadió el hecho que el Parlamento Europeo decidió pausar temporalmente las negociaciones de adhesión con Turquía el 24 de noviembre de 2016, debido a la fuerte represión estatal frente al fallido golpe de estado (El Universo, 2016). Esta decisión fue tomada ya que uno de los principios de la organización regional descrito en el Tratado de la Unión Europea, estipula que esta institución no va a cooperar con países que violenten los derechos humanos. Por lo tanto, según Castrén E. (2014), al respecto de la teoría constructivista sobre las normas desarrollada por Nicolás Onuf, las normas brindan carácter social a las estructuras, en este caso las normas estipuladas en el Tratado de Maastricht al respecto de la cooperación con países que violentan derechos humanos, lo cual fortalecía la identidad europea. Por lo tanto, se puede mencionar que las normas europeas fueron una de las causas que dificultaron que las interacciones entre Turquía y la Unión Europea pasen de autotutela a cooperativas.

4.3.3 Salvar vidas y perseguir las redes delictivas:

Al respecto de este objetivo, la Unión Europea implementó medidas como el aumento del presupuesto de operaciones como Tritón y Poseidón con el fin de salvar más vidas en el mar, además del trabajo de instituciones como la Europol para intentar detener el tráfico ilícito de personas (Comisión Europea, 2015). Estas operaciones resultaron parcialmente efectivas ya que a pesar de que se rescataron más de 10 000 personas del mar Mediterráneo durante octubre y noviembre de 2016, se pudo constatar que la cantidad de decesos en este mar se encuentra en aumento y está próxima a alcanzar la cifra de 3673

durante el 2015. Estas acciones pretendieron solidificar la identidad europea ya que uno de sus principios es el respeto a los derechos humanos.

4.3.4 Reforzamiento de las fronteras exteriores:

El Consejo de la Unión Europea procuró reforzar el control fronterizo a través de la acción de instituciones europeas como Frontex, Europol y la Oficina de Apoyo al Asilo. Estas acciones pretendían mejorar el procesamiento de las solicitudes de asilo y de mayor control de actividades ilícitas fronterizas (Consejo Europeo, 2016).

Según Mintz A. y DeRouen Jr. (2010), el proceso de toma de decisiones puede ser influenciado por los llamados ajustes dinámicos. Este término hace alusión a situaciones no previstas que alteren las características del problema a resolver o a la aparición o desaparición de alternativas de alternativas de respuesta frente a la crisis. Entre el 2015 y 2016, en Europa se vivieron varios episodios de atentados terroristas contra la población civil, como se puede constatar en los ataques terroristas perpetrados en París en noviembre de 2015 dejando 130 muertos, el de Bruselas en marzo de 2016 dejando 32 muertos y el arrollamiento de 84 personas en Niza (El Espectador, 2016). Estos atentados terroristas pueden ser caracterizados como ajustes dinámicos ya que alteraron la opinión pública europea con respecto a los migrantes y con esto, incrementaron la presión sobre los gobiernos europeos.

Estos ajustes dinámicos provocaron que los países que definían a la situación migratoria como una crisis de seguridad interna aumentaran su retórica nacionalista y de no cooperación con la Unión Europea. Un ejemplo que ilustra esto son las declaraciones de la primera ministra polaca, en donde manifestó que su país no va a recibir a más refugiados debido a los ataques de Bruselas, mostrando al país como reacio a cooperar con la Unión Europea, adicionalmente a esto, se pudieron observar varias marchas antinmigrantes en este país, promovidas por movimientos de extrema derecha como es el caso del Campo Nacional Radical (Aljazeera, 2016).

A toda esta situación se sumó un aumento de la presión sobre la Unión Europea por parte de la opinión internacional. Un ejemplo de esto fue la noticia sobre el infante Aylan Kurid ahogado en las costas del Mediterráneo en septiembre de 2015, lo cual se convirtió en un símbolo internacional que resaltaba que la crisis migratoria necesitaba urgentemente una respuesta de ayuda humanitaria. Adicionalmente, organismos como la ACNUR y Human Watch Rights criticaron la respuesta de la Unión Europea frente a la situación, calificándola de fragmentada por lo tanto incompleta (Human Rights Watch, 2016).

Siguiendo la línea de pensamiento del enfoque Constructivista se puede mencionar que en el caso de estudio, el ajuste dinámico del terrorismo puede explicarse desde una perspectiva Constructivista como un cambio progresivo de un sistema de identidad cooperativo a uno de autotutela, en especial para los países con retóricas nacionalistas.

Según Berger P. y Luckman T. (1966), la identidad se forma a través de la dialéctica entre el individuo y la sociedad, la cual se solidifica o se modifica según el paso del tiempo. En el caso de estudio, los países europeos del este tuvieron una construcción menos sólida de su identidad regional debido al hecho que estuvieron menos tiempo en la organización ya que muchos de ellos ingresaron a partir del 2004, lo que puede traducirse en que al estar menos tiempo en la organización regional, desarrollaron estructuras sociales menos sólidas que los países europeos occidentales, ya que estos estuvieron involucrados en procesos integrativos desde la creación de instituciones como la Comunidad Europea del Acero y el Carbón desde 1957.

A esto se suma el hecho que varios de estos países recibían ayuda financiera por parte de la organización ya que sus economías eran menos fuertes que países de Europa occidental como Alemania o Francia, un ejemplo que ilustra esto es el caso de Hungría, país que recibió más de 5 900 millones de euros durante el 2013 (Comisión Europea, 2014). Según el Banco Mundial (2016), el PIB a precios actuales de Alemania en el 2015 fue de 3.356 billones de dólares, mientras que el de Hungría en el mismo año fue de 120 mil millones

en el mismo año. Al explotar la crisis de migración, esta situación se transformó en una prioridad, razón por la cual se le brindó más importancia al financiamiento económico de la crisis que a países de Europa del este que son menos desarrollados que los de occidente.

Por consiguiente, se puede observar un choque entre la identidad de los países miembros antiguos y los nuevos. Este conflicto y rechazo hacia la organización por parte de los miembros nuevos se concretó a través de discursos antinmigrantes, y construcción de muros fronterizos. En consecuencia, retomando la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr.(2010), se puede mencionar que el terrorismo visto como ajuste dinámico, la presión internacional y la opinión pública provocaron presión sobre los gobiernos europeos, lo que llevó a que la preferencia de un país por la identidad regional o la nacional se fortalezca y que el quiebre entre las visiones de los países europeos aumente.

4.3.5 Reforzamiento de la solidaridad y la responsabilidad:

Al observar un fuerte resurgimiento de la identidad nacionalista, el grupo de países europeos que veían a la situación migratoria como una crisis humanitaria buscaron promover la solidaridad y la responsabilidad regional. Un ejemplo de esto fue la suspensión del Reglamento de Dublín por parte de Alemania como una manera de sentar precedente y difundir la idea de que la crisis debe ser tratada como un asunto regional, por lo tanto, que la responsabilidad no sea cargada solo por los países directamente afectados como son Italia, Grecia y Hungría (El País, 2015).

Siguiendo el enfoque teórico constructivista, se puede apreciar que estas medidas tenían por objetivo evitar que tenga lugar el cambio de dirección progresivo de un sistema cooperativo a uno de autotutela por parte de los Estados miembros, es decir, resaltar la identidad europea. No obstante, la falta de cooperación de los miembros nuevos con respecto a la crisis provocó que dentro de los países que promovían la identidad regional aparezca oposición. Esto se pudo observar a través de la aparición de sectores de la población con pensamiento antinmigración como se puede ver en la encuesta que realizó la

página de internet “yougov”. Esta encuesta describió que el 48% de los 1017 alemanes encuestados se encontraban rechazaban completamente la política de asilo de Angela Merkel (Deutsche Welle, 2016).

Otro ejemplo es que en los últimos meses de 2016, Suecia disminuyó considerablemente su tasa de aceptación de refugiados debido al fuerte incremento de solicitudes. El caso finlandés demuestra este punto, este país sufrió un incremento del 822% de solicitudes de asilo, durante el 2016 lo cual fue respondido a través de una tasa de rechazo del 60% (La Gaceta, 2016). Estos signos de rechazo a la llegada de refugiados en países que trataban la crisis desde una perspectiva humanitaria es una consecuencia del hecho que algunos países rechacen completamente a los migrantes, por lo tanto, los refugiados tienden a preferir los países que tienen políticas de asilo más amigables, lo que a su vez provoca una cantidad exorbitante de solicitudes de asilo en un tiempo corto lo que es difícil de afrontar por pocos países.

En conclusión a la sección de análisis, se puede mencionar que el rechazo de los países con retórica nacionalista frente a la crisis demuestra que existe un deterioro en las estructuras sociales de la Unión Europea, las cuales fungieron como bases para la creación de la identidad regional europea. El resurgimiento de la identidad nacional se debe a un choque entre los miembros antiguos y los nuevos ya que no hubo suficiente tiempo para que la identidad europea se solidifique, a esto se suma una redirección del presupuesto europeo hacia la crisis en lugar de hacia estos países. Adicionalmente, los distintos factores que describe la teoría de Mintz A. y DeRouen Jr., como la familiaridad, el riesgo, determinantes domésticos e internacionales, límite de tiempo y de infraestructura influyeron en que el cambio de identidad de europea a nacional influya más en ciertos países que en otros.

Este cambio de identidad provocó un quiebre en la imagen que tienen los miembros antiguos y los nuevos, lo que a su vez fortaleció la identidad nacionalista de los nuevos. La falta de cooperación de los países con retórica nacionalista provocó que la crisis sea más difícil de sobrellevar por los países que si transmiten la identidad europea, ya que los flujos migratorios empezaron

a dirigirse más hacia ellos. Por consiguiente, se pudo apreciar la aparición de signos de descontento por parte de los pueblos debido a que estos países estaban cargando con la carga solos. A esta situación, se añadió la existencia de los ajustes dinámicos como los atentados terroristas los cuales inclinaron por momentos la posición de la Unión Europea con respecto a la situación migratoria de la posición de crisis interna hacia crisis humanitaria y viceversa. Si esta situación de quiebre continúa, otras estructuras sociales de la Unión Europea pueden verse comprometidas como el Espacio Schengen ya que hace alusión a la libre circulación de personas a través de los Estados de la Unión Europea.

5. CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

A través de este estudio se pretendió encontrar las causas de la ausencia de una respuesta unificada por parte de la Unión Europea frente a la crisis migratoria actual. Para lograr esto se analizó el proceso de toma de decisiones de la PESC que siguió la Unión Europea, gracias al uso de la metodología de análisis de formulación de política exterior desarrollada por Alex Mintz y Karl DeRouen Jr., bajo el lente de la teoría Constructivista. Al respecto se pudo delimitar que el proceso de creación de política exterior de la PESC se realizó a través de tres etapas, la identificación de situación migratoria, búsqueda y elección de una de las alternativas e implementación de la alternativa.

La identificación, delimitación del problema migratorio y la creación de objetivos durante la primera etapa de la toma de decisiones se vieron obstaculizados por varios factores como es la presión causada por límite de tiempo y de infraestructura, ausencia de familiaridad y el riesgo de que la crisis se empeore. No obstante, se establecieron objetivos basados en los principios estipulados en el Tratado de la Unión Europea. Por lo tanto, se pudo mencionar que estos objetivos fueron desarrollados en acorde con la identidad regional europea que se ha ido forjando con los años a través de instituciones como la Comisión Europea entre otras.

Durante la segunda etapa de la creación de política exterior común, se buscaron todas las alternativas posibles para cumplir con los objetivos establecidos en la fase anterior, para luego continuar con la elección de una de esas propuestas. Los factores que obstaculizaron la etapa anterior continuaron durante esta, lo que provocó un ambiente conflictivo durante las negociaciones para escoger una alternativa. Adicionalmente a esto, se pudo constatar el surgimiento de países del este europeos con retórica nacionalista lo que provocó un choque de identidades entre la nacional y la regional. Esta aparición de la identidad nacionalista fue causada por el hecho que los países europeos del este no estuvieron mucho tiempo en la organización, razón por la cual, la identidad europea regional de estos países no fue lo suficientemente sólida como la de los miembros antiguos. A esta situación, se sumó el hecho

que parte de la ayuda financiera que recibían los miembros nuevos fue redireccionada hacia el tratamiento de la crisis migratoria.

Estos elementos fueron nutriendo el quiebre entre los Estados europeos y justo al ajuste dinámico, los países con fuerte resurgimiento nacionalista empezaron a rechazar las decisiones de la UE, como fue el caso de negar el sistema de cuotas para repartir a los refugiados por cantidades iguales.

Esta colisión desencadenó la aparición de dos visiones diferentes con respecto a la crisis, el grupo de países con retórica nacionalista la veían como una crisis humanitaria mientras que otros la caracterizaban como una crisis de seguridad interna. En consecuencia, esta situación obstaculizó la negociación para escoger cual es la alternativa más apropiada para responder la crisis ya que en la PESC cada Estado miembro tiene la capacidad para oponerse a las alternativas.

En la etapa final del proceso de toma de decisiones, la Unión Europea decidió implementar las alternativas que fueron escogidas. Durante esta fase se pudo constatar la aparición de ajustes dinámicos, término acuñado por Mintz A. y DeRouen Jr (2010), que se refiere a situaciones no previstas que influyen durante la toma de decisiones. En este caso, el ajuste dinámico fueron los atentados terroristas que tuvieron lugar en Francia y en Bélgica a final del 2015 y en el 2016, esta situación solidificó la identidad nacionalista de los países europeos del este lo que provocó un quiebre con los Estados que seguían tratando la migración como una crisis humanitaria.

En reacción a esto, países como Alemania tuvieron el afán de promover la idea de tratar la situación migratoria de una manera regional a través de acciones como suspender el Reglamento de Dublin. No obstante, estas acciones no fueron muy efectivas ya que el discurso nacionalista se mantuvo presente en los países del este europeo.

Finalmente, la falta de cooperación por parte de todos los Estados miembros provocó el surgimiento de rasgos nacionalistas como se pudo ver en Alemania,

en dónde parte del pueblo alemán rechazó las políticas de apertura a refugiados (El País, 2016).

Por consiguiente, en virtud de la teoría Constructivista de Wendt A. (1995), se puede mencionar que la respuesta fragmentada por la parte de la UE a esta crisis fue causada por un choque de identidades entre las naciones del este europeo con retórica nacionalista y los miembros antiguos occidentales de la organización, debido a cambios en elementos de las estructuras sociales europeas durante las interacciones entre los países europeos. Un ejemplo de esto fue que el entendimiento compartido, las prácticas nacionalistas por parte de los miembros alteraron las estructuras sociales, por lo tanto la identidad nacional pudo resurgir.

Adicionalmente a esto, varios elementos como la presión internacional, el terrorismo, límite de tiempo, ausencia de familiaridad complicaron la toma de decisiones y obstaculizaron el proceso de toma de decisiones.

Por lo tanto, en referencia a la hipótesis planteada, se puede mencionar que fue acertada parcialmente, ya que el estudio concluyó que la causa principal de las disputas durante las negociaciones de la PESC fue la colisión entre la identidad europea y el resurgimiento de la identidad nacionalista de los miembros que entraron a partir del 2004 a la organización. Adicionalmente, se estableció la existencia de varios factores externos e internos que influyeron durante la toma de decisiones de la PESC.

No obstante, a pesar de que el enfoque teórico Constructivista permitió explicar a profundidad la aparición de la identidad nacionalista y la colisión de esta con la identidad europea, esta corriente teórica no es apta para predecir de qué manera va a evolucionar esta situación. El Constructivismo fue el enfoque teórico más apropiado al momento de explicar las causas de la situación actual del caso de estudio pero no sus futuras consecuencias, ya que los líderes, los discursos, las identidades y los actores son elementos que cambian.

Por consiguiente, resulta necesario que este estudio sea complementado con otras escuelas de las Relaciones Internacionales para cubrir el vacío teórico

sobre la predicción que deja el Constructivismo, y de esta manera poder comprobar si la explicación brindada en la hipótesis sigue siendo acertada para explicar y predecir el comportamiento futuro de la PESC en relación a la crisis migratoria.

REFERENCIAS

- ACNUR (2016). *Aumenta el número de muertes en el Mediterráneo: 2016 es ya el año más mortífero*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2654-aumenta-el-numero-de-muertes-en-el-mediterraneo-2016-es-ya-el-ano-mas-mortifero->
- ACNUR (2016) *Emergencia en Siria*. Recuperado el 13 de junio de 2016 de <http://www.acnur.org/t3/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-en-siria/>
- ACNUR (2016). *El asilo en la Unión Europea*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/el-asilo-en-la-union-europea/>
- Al Jazeera (2016). *Poland refuses to accept refugees after Brussels attack*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://www.aljazeera.com/news/2016/03/poland-refuses-accept-refugees-brussels-attack-160323132500564.html>
- Banco Mundial (2016) *Banco de datos mundial Suecia*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=SWE>
- BBC News (2015) *Hungría impone estrictas nuevas leyes para controlar flujo de migrantes*. Recuperado el 13 de junio de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150915_hungria_ue_migrantes_crisis_controles_estrictos_wbm
- BBC News (2015) *5 Preguntas para entender el drama de la migración a Europa*. Recuperado el 13 de junio del 2016 de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150419_claves_aumento_in_migrantes_africa_europa_men
- BBC (2015) *Unión Europea aprueba plan para reubicar 120 000 refugiados*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150922_union_europea_plan_refugiados_bm
- Berger P. y Luckman T. (1966). *The Social Construction of Reality*, Penguin Random House Grupo Editorial

- Castrén, E. (2014). Onuf Nicholas. *Rules and Rules in International Relations*. Institute of International Law and Human Rights. University of Helsinki
- Clarín (2015). *Aplausos, regalos y carteles de bienvenida en Alemania a los refugiados*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de http://www.clarin.com/mundo/inmigrantes-Alemania-sin-papeles-ilegales-Hungria-Siria_0_1426057784.html
- CNN (2015) *Crisis de refugiados: ¿Qué países los reciben y cuáles no?* Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://cnnespanol.cnn.com/2015/09/09/crisis-de-refugiados-que-paises-los-reciben-y-cuales-no/>
- Comisión Europea (2014) *Financial Programming and Budget, EU budget in my country*. Recuperado el 25 de junio de 2016 de http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm
- Comisión Europea (2015) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas. Recuperado el 13 de junio del 2016 de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf
- Consejo de las Comunidades Europeas, (1992), Tratado de la Unión Europea
- Consejo Europeo (2015) *Special meeting of the European Council 23/04/2016*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/04/23/>
- Consejo Europeo (2016) *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*, extraído el 13 de octubre de 2016 de: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>
- Consejo europeo (2016). *Búsqueda de soluciones a las presiones migratorias*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>
- Deutsche Welle (2016) *Poll: Germans pessimistic on refugees*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: <http://www.dw.com/en/poll-germans-pessimistic-on-refugees/a-19438754>

- Dougherty, J.y Pfaltzgraff, R. (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales* Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI>
- Eurostat (2016) *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Eurostat Newsrelease. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>
- Eurostat (2016) *Estadísticas de migración y población migrante*. Recuperado el 13 de junio del 2016 de http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es
- El Diario (2016) *La vulneración de derechos humanos en Turquía hace peligrar el acuerdo migratorio con la UE*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de http://www.eldiario.es/theguardian/situacion-derechos-Turquia-migratorio-UE_0_510599243.html
- El Espectador (2016) *Principales atentados terroristas en Europa*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/principales-atentados-terroristas-europa-articulo-644793>
- Fontaine, P. (2014) *Doce lecciones sobre Europa*, Bruselas, Bélgica
- Frontex (2016) *13 800 Migrants rescued in central Med Last Week*. Recuperado el 13 de junio del 2016 de <http://frontex.europa.eu/news/13-800-migrants-rescued-in-central-med-last-week-ACfEBV>
- La Gaceta (2016) *Suecia, el país más solidario con los refugiados, comienza a hartarse*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://gaceta.es/noticias/suecia-pais-solidario-los-refugiados-comienza-hartarse-09092016-1224>
- Human Rights Watch (2016) *Pobre respuesta de la Unión Europea a refugiados*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <https://www.hrw.org/es/news/2016/01/27/pobre-respuesta-de-la-union-europea-refugiados>
- Insignares, S. (2011), *El proceso de integración europeo: entre lo supranacional y lo intergubernamental*, Universidad del Norte, Barranquilla Colombia Grupo editorial Ibañez

- Keohane, R. y Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization* 41(4): 725–753., extraído de http://www.ri.ie.ufrj.br/intranet/arquivos/power_and_interdependece.pdf
- Mintz A., y DeRouen, Jr. (2010) *Understanding Foreign Policy Decision Making*, New York, EUA : Cambridge University Press,
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015) *Actualidad Internacional Sociolaboral*, Número 190 mayo 2015. p142-143. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista190/142.pdf>
- Morgan C. y Palmer G. (1999) China and long-range Asia energy security: an analysis of the political, economic and technological factors shaping asian energy markets, Chinese foreign policy in the 21st century: insights from the two-good theory, James A. Barker III Institute for Public Policy of Rice University, extraído el 4 de Julio de 2016 de <https://bakerinstitute.org/files/2663/>
- Neack, L. (2008). *The New Foreign Policy*. New York.
- El País (2015). *Alemania facilita la llegada de refugiados sirios a su territorio*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/25/actualidad/1440537082_813286.html
- Parlamento Europeo (2000) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
-
- Parlamento Europeo (2016) *Fichas técnicas sobre la Unión Europea, Ayuda Humanitaria*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.3.2.html
- El Público (2015) *El presidente de la República Checa acusa a los refugiados de perpetrar una “invasión organizada de Europa*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de: <http://www.publico.es/internacional/presidente-republica-checa-acusa-refugiados.html>
- Real Academia Española (2016) *Definición de nacionalismo*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://dle.rae.es/?id=QBv9azy>
- Schmitter, P.(2002) *Neo-neo-functionalism*, European University Institute, extraído el 6 de junio de

<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>

Salomón, M. (2001) La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones , Revista CIDOB d'Afers Internacionals, número 56, Fundació CIDOB.

El Universo (2016) *Parlamento Europeo pide que se congelen las negociaciones de adhesión de Turquía*. Recuperado el 9 de diciembre de 2016 de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/11/24/nota/5918632/parlamento-europeo-pide-que-se-congelen-negociaciones-adhesion>

Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. En International Security (págs. 71-81). MIT Press.-Schmitter P., 2002

Wendt, A. (1992) *Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics*