

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**



**CRISIS DEL ASILO EN EUROPA: UNA APROXIMACIÓN AL MODELO POLÍTICO  
GUBERNAMENTAL DE GRAHAM ALLISON**

**Trabajo de Grado**

**Ricardo de Reyes Lanfranco**

**Bogotá, Colombia  
2016**

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario



Crisis del asilo en Europa: Una aproximación al modelo Político Gubernamental de Graham Allison

Artículo Académico

Presentado como requisito para optar al título de Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Ricardo de Reyes Lanfranco

Dirigido por:

Mauricio Palma Gutiérrez

Semestre II, 2016

*Para mi mamá, Mónica Lanfranco Nosiglia*

## **AGRADECIMIENTOS**

*En primer lugar, quiero agradecerle a mi director, Mauricio Palma Gutiérrez, por su disposición y tiempo durante la construcción de este trabajo de investigación, este trabajo es fruto de todo su apoyo. Quiero agradecerle a mis padres y mis hermanos por inspirarme a ser mejor y por su apoyo incondicional durante todo el pregrado, todo lo que soy es gracias a ellos. Le agradezco a mi novia por todo su amor y apoyo durante el desarrollo de este trabajo de grado. Así mismo, le agradezco a mis amigos y compañeros de carrera por hacer de mi paso por la Universidad una experiencia alegre e inolvidable.*

*Adicionalmente, quiero agradecerle a Laura Cordero por todo su apoyo durante la construcción de este trabajo de investigación, pero ante todo por motivarme a ser un mejor profesional.*

## RESUMEN

La afluencia de buscadores de asilo a través de rutas migratorias irregulares por el Mar Egeo, el Mar Mediterráneo y los Balcanes desde Turquía, generó en 2015 una crisis migratoria sin precedentes en Europa, y en especial en Alemania, principal destino de estas personas.

Desde el nivel intergubernamental así como a nivel nacional desde la Comisión Europea se ha buscado una solución a corto plazo para controlar los flujos migratorios irregulares. Así, la Unión Europea encabezada por Alemania, llegó a un acuerdo de cooperación con Turquía, el cual entre otras cosas, reabre el proceso de negociación de adhesión de este Estado a la Unión Europea, pese a que éste ha estado congelado en los últimos años, en buena medida bloqueado por Alemania.

Este artículo busca explicar el cambio de postura del Gobierno alemán, encabezado por la Canciller Ángela Merkel, frente a la gestión del asilo y el refugio en Europa, que tiene como resultado el acuerdo con Turquía. Para esto se toma como base el modelo Político Gubernamental de toma de decisiones desarrollado por Graham Allison.

*Palabras clave: Crisis del Asilo, Alemania, Unión Europea, Turquía, Político Gubernamental.*

## ABSTRACT

The influx of asylum seekers from Turkey through irregular migration routes via the Aegean Sea, the Mediterranean Sea and the Balkans in 2015 resulted in an unprecedented migration crisis in Europe and especially in Germany, the main destination of asylum seekers.

The European Commission has sought to find a short-term solution to control irregular migration flows at an intergovernmental and domestic level. The European Union, led by Germany, reached a cooperation agreement with Turkey, which, among other things, reopens the negotiation process of Turkey's accession to the European Union, in spite of the fact that the process, which has been frozen in recent years, was primarily blocked by Germany.

This paper aims to explain the position change of the German government, led by Chancellor Angela Merkel, in face of the management of asylum and refuge in Europe, which has resulted in the agreement with Turkey. The paper uses Graham Allison's Governmental Politics decision model as its basis of analysis.

*Keywords: Asylum Crisis, Germany, European Union, Turkey, Governmental Politics.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>2. MODELO POLÍTICO GUBERNAMENTAL EN EL CASO DE LA MIGRACIÓN POR ASILO HACIA EUROPA.....</b>	<b>14</b>
<b>3. TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UN ACUERDO ANTE LA CRISIS DEL ASILO.....</b>	<b>17</b>
<b>4. LA GESTIÓN ALEMANA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA.....</b>	<b>21</b>
<b>5. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN DE LOS ACTORES ANTE LA CRISIS DEL ASILO.....</b>	<b>23</b>
<b>6. LOS DETERMINANTES DE LA TOMA DE DECISIÓN .....</b>	<b>29</b>
<b>7. CONCLUSIÓN.....</b>	<b>32</b>
<b>8. ANEXOS</b>	
<b>9. REFERENCIAS</b>	

## **LISTA DE ANEXOS**

**Anexo 1.** Gráfica 1: Principales Estados de destino de nuevos solicitantes de asilo 2006-2015.

**Anexo 2.** Gráfica 2: Ruta de refugiados hacia Europa desde Turquía.

**Anexo 3.** Gráfica 3: Principales Estados de origen de los solicitantes 2006-2015.

## 1. INTRODUCCIÓN

La afluencia de buscadores de asilo que huyen de conflictos y, en menor medida, de “migrantes económicos”<sup>1</sup> que buscan una mejor vida, ha generado una crisis migratoria sin precedentes en Europa. Esta crisis se evidencia en la llegada de manera irregular de 972.500 personas a través del Mediterráneo y 34,000 por vía terrestre desde Turquía hacia Bulgaria, Grecia y otros destinos en Europa en el año 2015, número que aumentó exponencialmente desde 2011 (ACNUR, 2015).

El principal destino de estas personas es Alemania, Estado que recibió en 2015 un total de 441.800 nuevas solicitudes de asilo, lo cual muestra que el número se duplicó con respecto al año anterior (EUROSTAT, 2016). Alemania posee la economía más fuerte y estable de Europa con un PIB de 3.023 billones de euros (Focus-Economics, 2015), lo cual, entre muchas otras razones, lo hace un Estado atractivo para los solicitantes de asilo. (Ver gráfica, Anexo 1).

La llegada masiva de solicitantes de asilo hacia Alemania ha generado una fuerte ola de protestas entre diferentes sectores de la sociedad alemana, impulsadas en buena medida por miembros de la extrema derecha, que se manifiestan en contra de las políticas migratorias y que en ocasiones han llegado a atacar a los solicitantes de asilo así como sus refugios (Dearden, 2016). Al tiempo, activistas de izquierda se han movilizado para defender a los migrantes (Dearden, 2016). Los partidos de extrema derecha en Alemania, entre estos el AfD (Alternativa para Alemania)<sup>2</sup>, se han fortalecido como consecuencia de la crisis migratoria, y esto ha generado presión sobre el gobierno para encontrar una solución y control al flujo de migraciones irregulares desde Turquía- principal punto de paso del flujo de migrantes- y otros puntos del Mediterráneo.

Al ser este un asunto que atañe las fronteras externas de Europa y con el fin de aliviar la crisis, la Unión Europea aprobó en septiembre de 2015 un plan de reparto (reubicación) de solicitantes

---

<sup>1</sup> Según Wihtol de Wenden (2013) este término se refiere a las personas que llegan a otro Estado en búsqueda de mejores situaciones económicas y laborales, amparándose en el derecho de refugio.

<sup>2</sup> AfD (Alternativa para Alemania) es un partido político euroescéptico alemán de extrema derecha fundado en el 2013, en Berlín (Horn, 2016). El AfD ha tomado fuerza debido a la crisis migratoria y rechaza y se opone al islam en Europa, la inmigración y la zona Euro (Horn, 2016).

de asilo entre sus miembros con el fin de aliviar a aquellos Estados que son los mayores receptores de refugiados, como Italia y Grecia, los principales puntos de entrada de personas por el Mar Mediterráneo y el Mar Egeo, pero que se enrumban en mayor medida hacia Alemania (Abellán, 2015).

Estas medidas no han tenido el efecto deseado debido a que, por un lado varios Estados parte de la Unión Europea, entre ellos, Rumania, Hungría, Eslovaquia y República Checa han votado en contra de la medida de reubicación y de cuotas de refugiados y solicitantes de asilo (Traynor & Kingsley, 2015). La medida impulsada por la Comisión Europea ha sido vista por algunos gobiernos como una violación al principio de soberanía de los Estados debido a que se les impone este esquema de repartición, pero por otro lado los Estados firmantes no están cumpliendo con sus cuotas (Traynor & Kingsley, 2015).

Por otro lado, las agencias de control fronterizo europeas, FRONTEX<sup>3</sup> y EASO<sup>4</sup> ven su desempeño limitado debido a que los Estados miembros no presentan sus contribuciones al mantenimiento de estas (Comisión Europea, 2015). Para que estas medidas funcionen se requiere del seguimiento y evaluación por parte de las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros en los puntos críticos de recepción y los Estados que se han comprometido a acoger a los solicitantes de asilo, lo cual evidencia la limitada respuesta de acción de estos Estados frente a la crisis (Comisión Europea, 2015).

Como parte de las medidas para un mayor control migratorio, en noviembre del 2015, la Unión Europea, encabezada por Alemania, llegó a un acuerdo buscando poner límites al flujo de solicitantes de asilo con Turquía (BBC Mundo, 2015). Turquía al estar en el límite fronterizo de la Unión Europea y al ser una de las rutas de migración irregular más importantes, se comprometió a reforzar sus fronteras y a mantener a los solicitantes de asilo en su territorio a cambio de apoyo económico y concesiones políticas (BBC Mundo, 2015).

---

<sup>3</sup> FRONTEX es la agencia que coordina la cooperación operativa entre Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. Dentro de sus funciones, realiza seguimiento de control y vigilancia de las fronteras exteriores, al igual que asiste a los Estados miembros en asistencia técnica y operativa; y proporciona el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno (Unión Europea, 2016).

<sup>4</sup> EASO es la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, su función es impulsar la cooperación de los Estados miembros en materia de asilo; apoyar a los Estados miembros cuyos sistemas de asilo y de recepción se encuentran bajo presión, y mejorar la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (EUR-Lex, 2014).

Turquía se ha convertido en un Estado de paso hacia Europa y de recepción de personas que huyen del conflicto en Siria –que inició hace 5 años- y de otros Estados (ACNUR, 2016). El ingreso masivo de personas a Turquía desde Siria ha permitido el avance de miles de personas a través de rutas de inmigración irregulares hacia Europa- en especial por Grecia- que son coordinadas por traficantes de personas (Martín, 2016). El tráfico de personas desde Turquía y desde Libia – a través del Mediterráneo- se ha convertido en un negocio lucrativo, el cual se estima que en el año 2015, generó la suma de 5.000 millones de dólares (Martín, 2016). (Ver gráfica 2, Anexo 2).

Turquía actualmente acoge a más de 2,5 millones de refugiados y solicitantes de asilo, en su mayoría provenientes de Siria (Comisión Europea, 2016). La posición geográfica de Turquía lo hace uno de los principales Estados de primera acogida o de tránsito hacia Europa, y principalmente hacia Alemania, que es el principal receptor de buscadores de asilo (Comisión Europea, 2016). Por lo tanto, en marzo del 2016, la Unión Europea y Turquía reafirmaron su compromiso en la aplicación del acuerdo firmado en noviembre del 2015, denominado Plan de Acción Conjunto, con el fin de controlar los flujos migratorios y poner fin a la migración irregular desde Turquía hacia Europa (Consejo Europeo, 2016). (Ver gráfica 3, Anexo 3).

Bajo este acuerdo, la Unión Europea devolverá a Turquía a todos los solicitantes de asilo sirios que hayan llegado a Grecia de forma irregular, o que hayan sido interceptados en el Mar Mediterráneo, pero por cada solicitante de asilo sirio retornado, se reasentará a otro en la Unión que no haya intentado ingresar ilegalmente a Europa desde Turquía (Consejo Europeo). A raíz de este acuerdo Turquía fue declarado como un Estado seguro<sup>5</sup> para refugiados y solicitantes de asilo (Consejo Europeo, 2016).

Por otro lado, Turquía recibirá un apoyo económico de 6 mil millones de euros para el mantenimiento de los solicitantes de asilo y refugiados que se encuentren en este Estado (más de 2.5 millones de personas) y aquellos que sean devueltos, principalmente desde Grecia (Kingsley, 2016). Adicionalmente a agosto de 2016 se siguió negociando la liberalización del visado hacia el

---

<sup>5</sup> De acuerdo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), un Estado seguro es aquel en el cual los refugiados y solicitantes de asilo pueden ser transferidos para que sean reasentados, ya que este está dispuesto a admitirlos de forma permanente, garantizando su protección (ACNUR, 2016).

Espacio Schengen de todos los ciudadanos turcos, lo cual abre la oportunidad de continuar con las negociaciones de adhesión de Turquía para ser miembro de la Unión Europea (Kingsley, 2016). Pero a raíz del fallido intento de golpe de Estado, el 15 de julio de 2016, la liberalización del visado al igual que la adhesión de Turquía podría estar en peligro debido a que el Presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, estudia a julio de 2016 la posibilidad de reinstaurar la pena de muerte, lo cual supondría la suspensión inmediata de las negociaciones (Valero, 2016).

Como resultado de la crisis migratoria y a raíz del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para controlarla, se evidencia un cambio de postura por parte de Alemania hacia Turquía, con respecto al proceso de integración de esta en la Unión Europea, al igual que un cambio en la política de refugio asilo europeo establecido en las convenciones de Dublín. El reglamento Dublín determina las responsabilidades de los Estados europeos en torno frente a las solicitudes de refugio de ciudadanos de terceros Estados, el cual establece que quién se responsabiliza debe ser el primer Estado de entrada del solicitante (La Vanguardia, 2015). Esto implica una mayor carga para los Estados fronterizos que son de entrada para los solicitantes de asilo, como lo son Italia y Grecia (La Vanguardia, 2015).

En un primer momento se tenía previsto realizar una monografía en la cual se pretendía determinar hasta qué punto la crisis de asilo de Libia pone en evidencia la necesidad de transformación del régimen de refugio y asilo europeo en el periodo 2011-2014. El enfoque del proyecto cambió debido a que la crisis migratoria de 2015, enorme en dimensión, generó cambios sustanciales en el enfoque de la gestión política del asilo y refugio en Europa, lo cual se evidencia en el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía al respecto, conseguido en marzo de 2016. El artículo resultante se enfoca en la política alrededor de dicho arreglo.

Este acuerdo, liderado principalmente por Alemania, tiene como objetivo responder a la situación generada en la Unión Europea por la entrada masiva de migrantes en situación de irregularidad a través de Turquía debido a los conflictos bélicos existentes, entre estos la guerra civil entre el gobierno del Presidente sirio Bashar al-Asad y los grupos rebeldes en Siria, al igual que la creciente presencia del Estado Islámico en la región. No obstante, el acercamiento al Gobierno de Erdogan terminó por señalar muchas de las dificultades en la construcción de instituciones comunitarias en Europa, entre ellas la forma como los actores de la política toman decisiones basadas en sus intereses y cómo estos buscan afirmarlas frente al resto.

Así, este artículo indaga, cómo se explica el cambio de postura de Alemania frente a la gestión del asilo y el refugio en Europa a partir de la crisis migratoria de 2015 y el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 2016. La hipótesis de base sostiene que el Gobierno alemán busca influir en la Comisión Europea en pro de una solución a corto plazo para controlar los flujos migratorios originados en la crisis migratoria de 2015 involucrando a Turquía, lo cual ha derivado de la presión que se ha generado a nivel doméstico por parte de partidos de extrema derecha y de izquierda para modificar las políticas migratorias a nivel interno e intergubernamental, lo cual afirmaría el modelo de toma de decisiones burocrático como vehículo alemán para afirmar sus intereses dentro del proceso de construcción europeo.

## **2. MODELO POLÍTICO GUBERNAMENTAL EN EL CASO DE LA MIGRACIÓN POR ASILO HACIA EUROPA**

El presente artículo académico es de tipo explicativo y analítico, dado que se busca la comprobación de la hipótesis presentada mediante la examinación de las relaciones causales entre las variables dependientes e independientes que han sido establecidas. El método de trabajo que se empleará es de tipo cualitativo dado que no se pretende medir, ni probar numéricamente cierta situación sino describir y explicar el cambio de postura de Alemania frente a la gestión del asilo y el refugio en Europa a partir de la crisis migratoria de 2015 y el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, mediante el uso de la teoría existente de las Relaciones Internacionales.

El presente artículo utilizará la teoría de Graham T. Allison, la cual se centra en tres modelos de análisis de política exterior para determinar la toma de decisión de un Estado, en este caso por parte de Alemania, que es el objeto de estudio, pero también por parte de Turquía y de la Comisión Europea.

En su libro “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”, Graham Allison determina que existen tres modelos para el análisis de la política exterior de un Estado, las cuales permiten entender la toma de decisión de estos en materia de política exterior y llevan a entender la razón por la que un Estado o un agente toma cierta decisión (Allison, 1971). Los tres modelos son: a) Actor Racional, b) Comportamiento Organizacional, y el, c) Político Gubernamental o Burocrático (Allison, 29-30, 1971).

El primer modelo, el Actor Racional, supone que la decisión final en política exterior de un Estado será racional debido a que estará en concordancia con las metas y objetivos políticos que el gobierno en turno se ha planteado (Kafle, 3, 2011). La decisión final de un Estado se basa en una serie de cálculos que le llevarán a escoger la opción óptima y de mayor utilidad, en las cuales se tendrá en cuenta las metas y objetivos, las alternativas, y las consecuencias para finalmente tomar la decisión final y determinar el comportamiento del actor racional que la toma, ligando el propósito con la acción (Kafle, 3, 2011). Allison determina que los gobiernos son actores racionales que actúan de conformidad con los objetivos e intereses del Estado que representan, poseen una serie de alternativas y consecuencias -una vez realizan un balance de los costos y

beneficios- en pro de conseguir una decisión óptima, estratégica y de mayor utilidad para solucionar un conflicto (Curzio, 60, 1998).

El segundo modelo que Allison presenta es el Comportamiento Organizacional. Este modelo explica cómo las organizaciones se comportan, toman decisiones, y cómo estas son implementadas (Kafle, 5, 2011). Las organizaciones del Estado procesan la información teniendo en cuenta sus objetivos y metas, y esto le permite al Estado tomar una decisión de política exterior calculando las alternativas y consecuencias (Kafle, 5, 2011).

La forma de actuar de una organización depende de su presupuesto y su tamaño, lo cual le permitirá tener mayor prestigio y peso a la hora de tomar una decisión racional que se base en cálculos de costo y beneficio por parte del Estado (Kafle, 6, 2011). Las organizaciones funcionan de acuerdo con un patrón de comportamiento específico que está determinado por las rutinas establecidas en ellas y por las responsabilidades que tiene cada una en las distintas áreas de trabajo (Curzio, 61, 1998). Cada una de las organizaciones está orientada por metas y objetivos que condicionan su acción, por lo cual deben ser analizadas como unidades básicas de análisis y no como conglomerados, al igual que se debe tener en cuenta que la información que procesan depende de las posibilidades de cada organización, de sus reglas y procedimientos, sus responsabilidades, y de su importancia o influencia para establecer su agenda o intereses sobre las de los demás lo cual le permitirá al Estado tomar una decisión (Curzio, 61, 1998). De acuerdo con este modelo, la política exterior es el resultado del comportamiento de las organizaciones (Kafle, 5, 2011).

Finalmente, el tercer modelo, el Político Gubernamental o Burocrático, se propone explicar la razón por la cual se tomó una decisión gubernamental formal o por qué emerge un patrón de comportamiento del Estado, por lo cual es necesario identificar el juego y los jugadores, descubrir alianzas políticas, pactos y compromisos para entender este proceso (Kafle, 9, 2011). Este modelo observa las acciones de un gobierno como resultados políticos mediante juegos, en los cuales varios jugadores con diferentes preferencias políticas, luchan, compiten y negocian de acuerdo con la substancia y conducta de la política, lo cual explica por qué se tomó una decisión de política exterior, la cual es el resultado del juego entre los líderes gubernamentales, o si se presenta un cambio de comportamiento (Kafle, 9, 2011). Los actores no solo atienden a cuestiones estratégicas específicas, sino a problemas de tipo político y las decisiones se toman guiadas por intereses políticos (Curzio, 63, 1998). De acuerdo con la teoría de Allison, los individuos tomadores de

decisión son la unidad básica de análisis. Esto se debe a que estos individuos tienen mucha influencia y una posición crítica en la toma de decisión de una acción organizacional (Kafle, 9, 2011). Los jugadores tienen distintos intereses, prioridades y compromisos, por lo cual para poder tomar una decisión estos deben desplegar sus jugadas, el canal de la acción, las posiciones, sus preferencias, y poder tirar y arrastrar los resultados de la acción es cuestión (Kafle, 10, 2011).

Partiendo de la teoría de Graham Allison, se tendrá en cuenta el tercer modelo (Político Gubernamental o Burocrático) para poder analizar el cambio de postura del gobierno alemán frente a la gestión y refugio en Europa como consecuencia de la crisis migratoria de 2015 que condujo al acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, lo cual le ha generado una fuerte presión al gobierno alemán a nivel interno e intergubernamental.

A pesar de que los modelos presentados por Allison se remontan a los años setenta, y se centran en el análisis de la Crisis de los Misiles de Cuba de 1962, este estudio pretende mostrar la validez del modelo político gubernamental o burocrático frente a la toma de decisiones de los Estados en la actualidad, las cuales se basan en decisiones racionales de los individuos y organizaciones que componen a un Estado. Se debe aclarar que en este trabajo no se está afirmando que el Estado es el único actor en el Sistema Internacional, sino que se está determinando la toma de decisiones de los actores desde un punto de vista estado céntrico que permite explicar el comportamiento y los objetivos de estos frente a la crisis migratoria de 2015 y ante el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía en el campo de estudio de las Relaciones Internacionales.

Para el desarrollo de este artículo, se realizará una revisión de fuentes primarias y secundarias. Se utilizarán fuentes primarias como declaraciones del gobierno alemán al igual que de partidos políticos de extrema derecha e izquierda que reflejen los puntos de vista de cada uno de estos con respecto a los solicitantes de asilo y el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía. Por otro lado se revisará y se hará un seguimiento al acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, y su impacto. Las fuentes secundarias se emplearán especialmente para la articulación del componente teórico, igualmente se utilizarán fuentes periodísticas que reflejen los acontecimientos ocurridos durante el periodo de tiempo que se estudiará entre finales del 2015 y comienzos del 2016.

### **3. TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UN ACUERDO ANTE LA CRISIS DEL ASILO**

El marco de negociaciones de adhesión entre la Unión Europea y Turquía fue adoptado el 3 de octubre del 2005, después de varios intentos por iniciar las discusiones de los 35 capítulos establecidos para la adhesión de un Estado a la Unión Europea (EURO-LEX, 2008). Para que un Estado pueda hacer parte de la Unión Europea, este debe respetar los criterios de Copenhague (criterios de adhesión) de 1993, entre los cuales están: primero, el establecimiento de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los Derechos Humanos y el respeto y la protección de las minorías (Fernández, 8, 2016);- segundo, una economía de mercado que funcione y la capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas de mercado en el seno de la Unión Europea, y por último;- la capacidad para asumir y ejecutar las obligaciones de todo Estado miembro, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria (Fernández, 8, 2016).

Las aspiraciones de Turquía para ingresar a la Unión Europea se han visto truncadas -desde el inicio de las negociaciones en 2005- a causa de la oposición política por parte de Alemania, Francia y Chipre, los cuales ejercen presión sobre el Consejo Europeo –que funciona como un foro intergubernamental- y bloquean las negociaciones a raíz del incumplimiento de Turquía en solucionar sus relaciones con Chipre (Batalla, 6, 2013). Adicionalmente, Turquía ha incumplido con la aplicación de las políticas comunes aduaneras, al igual que el respeto a los derechos humanos, entre otros, lo cual no ha permitido la continuación de las negociaciones (Batalla, 6, 2013).

La posición de Alemania, encabezada por el gobierno de Ángela Merkel ha sido escéptica al ingreso de Turquía a la Unión Europea y ha abogado por la concesión de una asociación privilegiada en vez de la plena adhesión, como el caso de Noruega que no es un Estado miembro pleno de la Unión Europea (Batalla, 17, 2013). Sin embargo la posición de Alemania se ha suavizado debido al crecimiento económico de Turquía, el cual es uno de sus mayores socios comerciales fuera de la Unión Europea, y por otro lado la crisis migratoria, que tiene como punto de paso central a Turquía, obliga a Alemania y a la Unión Europea a buscar una solución a corto

plazo y aunar esfuerzos para controlarla (Batalla, 17, 2013). De hecho, la Canciller Merkel ha prometido agilizar las negociaciones en la adhesión de Turquía a cambio de su ayuda para frenar el flujo de solicitantes de asilo a pesar de que un sector de su mismo partido, la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), rechaza la integración de Turquía en la Unión Europea (Fernández, 2016).

El aumento en las solicitudes de asilo a causa de la crisis migratoria de 2015- en gran parte resultado del conflicto en Siria que inició en el 2011- ha reabierto las negociaciones y el diálogo político para la adhesión de Turquía a la Unión Europea. Este proceso entre el Consejo Europeo de Ministros y Turquía está siendo encabezado por Alemania. Mediante el liderazgo de la Canciller Merkel, se llegaron a varios acuerdos en la Cumbre del 29 de Noviembre del 2015 sobre el dialogo político y la cooperación, al igual que se concretó un primer acuerdo para frenar el flujo migratorio que se está dando desde Turquía hacia Europa, y en mayor medida hacia Alemania (Consejo Europeo, 2015).

Dentro de esta cumbre se llegaron a varios acuerdos. Entre estos se firmó el Plan de Acción Conjunto, el cual busca intensificar la cooperación entre la Unión Europea y Turquía para apoyar a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y, contener y detener la afluencia de la migración irregular, el cual se ha convertido en un negocio lucrativo para las redes de traficantes de personas (Consejo Europeo, 2016).

La Unión Europea se comprometió a continuar facilitando ayuda humanitaria a Turquía, al igual que aumentó de manera significativa su apoyo financiero, destinando un valor inicial de 3.000 millones de euros para el sostenimiento de los más de 2.5 millones personas (bajo protección temporal) que han llegado a Turquía, y de esta manera repartir la carga (Consejo Europeo, 2015). Pero por otro lado, la Unión Europea se ha comprometido a eliminar la necesidad del visado en el Espacio Schengen para los ciudadanos turcos a más tardar octubre del 2016 (Fernández, 13, 2016).

Como consecuencia de estos acuerdos, ambas partes se comprometieron a reforzar la cooperación para la disminución de los flujos migratorios hacia Europa mediante la aplicación de las disposiciones bilaterales en materia de readmisión de personas y la rápida repartición de aquellos migrantes que no necesiten protección a sus Estados de origen (Consejo Europeo, 2015).

A pesar de la implementación de estos acuerdos para el control del flujo migratorio hacia Europa, el número de solicitantes de asilo en el primer cuarto del 2016 fue de 287.100 (EUROSTAT, 2016), 97.500 más que en el primer cuarto del 2015 (EUROSTAT, 2016). Así, el

18 de marzo del 2016, el Consejo Europeo (liderado por Alemania) y Turquía, reafirmaron su compromiso en la aplicación del Plan de Acción Conjunto, en el cual acordaron nuevas líneas de actuación para frenar el flujo migratorio (Consejo Europeo, 2016).

Dentro de las líneas adicionales acordadas, la Unión Europea y Turquía se comprometieron a devolver hacia Turquía a todos los nuevos solicitantes de asilo que lleguen de manera irregular desde este Estado hacia Grecia, y según los implicados en conformidad con el Derecho Internacional y el de la Unión Europea, descartando así todo tipo de expulsión colectiva y respetando el principio de Non- refoulement<sup>6</sup> (Consejo Europeo, 2016). Por otro lado, se establece que por cada ciudadano sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro procedente de Turquía en la Unión Europea, dando prioridad a los solicitantes de asilo que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular (Consejo Europeo, 2016).

Se debe tener en cuenta que los miembros de la Unión Europea se comprometieron a aceptar y reasentar a un máximo de 72.000 solicitantes de asilo (Albayrak, 2016). Adicionalmente, Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres irregulares desde Turquía hacia Europa y cooperará a tal efecto con los estados vecinos, así como con la Unión Europea que desembolsará un apoyo económico adicional de otros 3.000 millones de euros al previamente acordado (Consejo Europeo, 2016).

Este acuerdo ha levantado muchas críticas por parte de instituciones internacionales, en particular de grupos de derechos humanos que sostienen que el acuerdo no va conforme al derecho internacional al igual que el derecho comunitario europeo, y levanta muchas dudas sobre la compatibilidad de este acuerdo con los derechos básicos de los solicitantes de asilo y migrantes (Rankin, 2016). Según ellos, esto evidencia una desesperada búsqueda de soluciones por parte de la Unión Europea a la crisis migratoria, y en especial de Alemania (Rankin, 2016).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha mostrado su preocupación debido a que, según esta entidad, este acuerdo violaría el principio de Non-refoulement (Anderson, 2016). ACNUR establece por un lado que, a las personas devueltas a Turquía se les deben garantizar un procedimiento justo y adecuado en su proceso de solicitud de asilo, mientras que por otro lado, Turquía debe tener la capacidad de recepción y otros aspectos antes de realizar las devoluciones (ACNUR, 2016). Adicionalmente, se argumenta que Turquía

---

<sup>6</sup> Principio de Non-Refoulement: la prohibición de devolver a una persona que está buscando asilo al Estado del cual están huyendo (Anderson, 2016).

legalmente no puede ser considerada un Estado seguro para los refugiados y solicitantes de asilo a pesar de que ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatus de los refugiados (Anderson, 2016). Esto se debe a que Turquía ha estipulado una limitación geográfica, argumentando que solo las personas que huyen de conflictos en Europa pueden recibir el estatus de refugiados, mientras que aquellos que llegan de Siria solo pueden recibir una protección temporal (Anderson, 2016).

Por otro lado, Amnistía Internacional afirma que la devolución de todos los solicitantes de asilo que llegan a Grecia desde Turquía es incompatible con el derecho internacional y va en contra del principio de protección internacional, al igual que inmoral a pesar de las garantías establecidas entre las dos partes (Amnistía Internacional, 2016).

En Alemania, a pesar de las críticas por parte de grupos de derechos humanos, la Canciller Merkel ha defendido el acuerdo con Turquía, y argumenta que este acuerdo es clave en la reducción de los flujos migratorios irregulares y del tráfico humano a través del Mar Egeo (Moulson and Jordans, 2016). En una visita a Turquía a finales del mes de abril de 2016, la Canciller Merkel junto al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, resaltaron la importancia de este acuerdo en la reducción del flujo migratorio irregular hacia Europa, al igual que ratificaron su apoyo económico al desembolsar un paquete de atención humanitaria de cientos de millones de euros, parte de los 6 mil millones de euros previamente acordados para el apoyo a refugiados en Turquía, número que supera los 2.5 millones de personas (Albayrak, 2016).

#### 4. LA GESTIÓN ALEMANA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA

Alemania aceptó en el año 2015 cerca de un millón de solicitantes de asilo, lo cual ha generado una fuerte presión interna sobre la Canciller Merkel para reducir la cuota de entrada de solicitantes de asilo y cerrar la frontera alemana (Albayrak, 2016). La entrada masiva de solicitantes de asilo a Alemania ha generado varias protestas por parte de partidos políticos, entre estos el AfD (Alternativa para Alemania), y movimientos de extrema derecha, como el grupo Pegida (Europeos patriotas en contra de la islamización de occidente), el cual es un movimiento anti-islamista y anti-inmigrante que surgió en la ciudad de Dresden en el 2013 y los cuales piden la salida de la Canciller del gobierno (Scally, 2015).

En febrero del 2016 se organizaron varias protestas anti islamistas a través de Europa que fueron lideradas por el grupo Pegida pero resultaron en actos violentos al chocar con la policía y grupos pro-inmigrantes de izquierda (Charlton y Joseph, 2016).

El partido AfD ha ido tomando más fuerza y apoyo debido a la crisis migratoria y a la fragilidad de la coalición en el gobierno entre el partido de la Canciller Merkel, la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Unión Social Cristiana de Baviera (CSU) y el Partido Social Demócrata (SPD) (Barkin, 2015). El CSU ha criticado abiertamente a la Canciller Merkel por su política de puertas abiertas para los solicitantes de asilo y por el acuerdo con Turquía, el cual elimina el visado para ciudadanos turcos en los Estados de la Unión Europea, y adicionalmente reabre las negociaciones de adhesión (Brady, 2016). Las decisiones tomadas por la Canciller han generado una brecha entre ambos partidos, a tal punto que se prevé que para las elecciones del 2017, se presenten dos candidatos de cada partido y no solo un único candidato que represente los intereses de ambos como había sucedido anteriormente en las elecciones nacionales (Amann, Neukirch y Pfister, 2016).

Por otro lado, el AfD es un partido de extrema derecha que rechaza el islam en Europa, la inmigración, a la Unión Europea y a la Canciller Merkel (Amann, Neukirch y Pfister, 2016). Este partido se ha convertido en una alternativa de voto en Alemania, para aquellos votantes que están frustrados y molestos por las políticas migratorias de la Canciller y que no quieren votar por los grandes y pequeños partidos, que hasta cierto punto apoyan las políticas y acciones emprendidas por la Canciller (Kuzmany, 2016). El AfD espera conseguir un mayor número de votantes para

lograr posicionarse en las elecciones federales del 2017 como el tercer partido político más grande de Alemania, detrás del CDU y el SPD, y generar una mayor oposición en el Bundestag (Delcker, 2016).

La Canciller Merkel no solo ha perdido apoyo en varios sectores en Alemania, sino también a nivel intergubernamental, en la Unión Europea, debido a sus políticas migratorias, las cuales también los afectan, en especial a sus Estados vecinos (Der Spiegel, 2015). Este cambio se debe en gran medida a la toma de decisiones del gobierno alemán con respecto a la crisis migratoria y al acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, lo cual han levantado muchas críticas y dudas frente a la gestión de la Canciller Merkel a nivel interno e intergubernamental.

Por otro lado, el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía ha recibido el respectivo respaldo por parte de Francia y el Reino Unido. El entonces Primer Ministro del Reino Unido, David Cameron, apoyó el acuerdo con Turquía, al considerarlo un paso hacia delante para poner fin al tráfico de personas, pero dejó claro que el Reino Unido se quedaría al margen de algunas de las decisiones tomadas para resolver la crisis migratoria, entre ellas, la extensión del visado a los ciudadanos turcos (EFE, 2016). Adicionalmente, el Presidente de Francia, Francois Hollande, defendió la implementación del acuerdo, pero dejó claro que la Unión Europea eliminará el visado a los ciudadanos turcos, siempre y cuando se respeten los 72 criterios de adhesión, entre estos, el cambio en la normativa antiterrorista en Turquía, a lo cual se opone el Presidente Erdogan (La Vanguardia, 2016).

## **5. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN DE LOS ACTORES ANTE LA CRISIS DEL ASILO**

Partiendo del marco del modelo Político Gubernamental (también conocido como Burocrático) de Graham Allison, los distintos intereses, prioridades y compromisos que trazan diferentes grupos de presión al interior del Estado permiten tomar una decisión en materia de política exterior, aunque el Gobernante sea muchas veces quien canaliza la interacción previa entre actores. En medio de la negociación, los actores deben desplegar sus jugadas, su canal de la acción, las posiciones, sus preferencias y consecuencias, descubrir alianzas, pactos y compromisos con base en sus intereses y objetivos (Kafle, 10, 2011). Esta acción realizada tendrá un resultado político derivado del juego establecido por los actores, que son los tomadores de decisión relevantes de política exterior (Kafle, 10, 2011).

Para realizar este análisis se tendrá en cuenta el procedimiento de toma de decisión del Gobierno alemán (principal agente de análisis), el Gobierno turco, la Comisión Europea y el Consejo Europeo. No es posible realizar un análisis completo de la toma de decisión de todos los 28 Estados miembros de la Unión Europea- próximamente 27 tras el referéndum de salida del Reino Unido en junio de 2016- pero se toma al Consejo Europeo como un solo actor, debido a que al estar compuesto por todos los jefes de gobierno o de Estado- de la Unión, se asume que éste define las orientaciones y prioridades políticas generales en las que delimita las cuestiones de interés y las acciones que han de acometerse (Consejo Europeo, 2016). Por otro lado, la Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la Unión Europea, políticamente independiente, la cual es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (Unión Europea, 2016).

La toma de decisión, basada en los intereses de cada uno de estos actores ha llevado al establecimiento del Plan de Acción Conjunto entre la Unión Europea y Turquía, impulsado por la Canciller Merkel y el Consejo Europeo. Alemania ha tomado esta decisión de acuerdo a la presión interna causada por la llegada de cerca de un millón de solicitantes de asilo, como resultado de la política de puertas abiertas del gobierno, lo cual ha generado varias protestas por parte de grupos y partidos de extrema derecha, entre estos el grupo Pegida y el partido AfD.

Los objetivos e intereses del Gobierno alemán se centran en resolver la crisis migratoria como un mecanismo para acallar la presión interna generada por parte de partidos de extrema derecha, de izquierda y de la coalición política de la Canciller Merkel, por lo cual es imperativo combatir las redes de tráfico de personas a través de rutas irregulares de migración, principalmente en el Mar Egeo y los Balcanes que parten desde Turquía, razón por lo cual, este Estado se convierte en un aliado geoestratégico clave para el control de los flujos migratorios hacia Europa, y en especial hacia Alemania.

Las alternativas que maneja el Gobierno alemán dentro de su juego se centran en la cooperación económica y técnica con los Estados vecinos de Siria como Turquía, Líbano y Jordania, debido a que son los mayores receptores de solicitantes de asilo, los cuales albergan en conjunto a cerca de 3.6 millones de personas (BBC, 2015). Partiendo de esto, y al ser un aliado importante en la gestión de la crisis migratoria, se plantea retomar las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea, por lo cual se esboza la posibilidad de eliminar el visado de los ciudadanos turcos a la zona Schengen. Por otro lado, el Gobierno alemán considera la posibilidad de aceptar más solicitudes de asilo, o al contrario, establecer cuotas de aceptación de solicitudes de asilo, cerrar su frontera y devolver a los solicitantes de asilo a sus Estados de origen.

Estas alternativas planteadas por el Gobierno alemán, basadas en sus objetivos e intereses, así como los intereses defendidos por cada uno de los grupos en su interior, tienen varias consecuencias que lo conducirán a tomar una decisión frente a la crisis migratoria. Entre éstas se encuentran, por un lado una mayor oposición por parte de grupos y partidos de extrema derecha que piden el cierre de la frontera; y por otro lado, la oposición de los partidos y grupos de izquierda, al igual que de organizaciones de derechos humanos, si se tomara una decisión que violara los principios y las normas legales establecidas en el derecho internacional humanitario y europeo, al igual que el cumplimiento del principio de non-refoulement.

Así, por un lado, la cooperación con Turquía podría frenar los flujos migratorios irregulares hacia Europa, pero la Canciller se podría encontrar con una fuerte oposición desde su partido y dentro de la coalición, que han sido escépticos al ingreso de Turquía a la Unión Europea, por lo cual se verían en riesgo sus intereses políticos en las elecciones federales del 2017. Por otro lado, Turquía no ha tomado las medidas necesarias para formar parte de la Unión Europea, al no cumplir con los criterios de adhesión.

Partiendo de esta función de alternativas basadas en los intereses y objetivos del tomador de decisión en el juego desplegado, y después de analizar las consecuencias se puede llegar a la toma de una decisión por parte del actor relevante, basándose en la información que este posee. En este caso, el Gobierno alemán, liderado por la Canciller Merkel como principal agente de toma la decisión, decide no cerrar sus fronteras pero si aunar esfuerzos con Turquía para la gestión de la crisis migratoria, con la firma del Plan de Acción Conjunto, lo cual implica la eliminación del visado para ciudadanos turcos en la zona Schengen y la continuación de las negaciones de adhesión. Sin embargo, implica la devolución de ciudadanos sirios que han cruzado irregularmente hacia Europa desde Turquía, lo cual ha generado varias críticas por parte de instituciones internacionales y grupos de derechos humanos, que denuncian la ilegalidad del acuerdo, todo esto con base en un juego político e intereses del tomador de decisión.

En el caso del Gobierno turco, el proceso de toma de decisión se basa en los siguientes objetivos e intereses trazados por su Gobierno para la gestión de la crisis migratoria. Por un lado, Turquía alberga a más de 2.5 millones de personas que han huido principalmente del conflicto en Siria, y en menor medida de Irak, Afganistán y Pakistán, lo cual le ha costado al Estado una suma cercana a los 6.000 millones de euros para atender la emergencia (BBC, 2015). Una prioridad del gobierno es fortalecer sus fronteras para una mejor gestión de la crisis migratoria (BBC, 2015). Por otro lado, cooperar con la Unión Europea permite avanzar en las negociaciones de adhesión, lo cual ha sido un objetivo del Presidente Erdogan desde el 2003, pero la continuidad de esta ha tenido varios contratiempos debido a que Turquía no ha cumplido con varios de los criterios de Copenhague.

Las alternativas que maneja el Gobierno turco dentro de su juego para el control de la crisis migratoria se centran, por un lado en continuar con la asistencia humanitaria para los refugiados sirios en Turquía que se entrega desde el 2011, en materia de salud, educación, alojamiento y apoyo socioeconómico, al igual que incentivar el retorno de personas a sus Estados de origen y no la devolución (BBC, 2015). Por otro lado, la cooperación con la Unión Europea abre la continuidad de las negociaciones de adhesión, por lo cual Turquía debe apoyar a la Unión en la lucha contra el tráfico de personas a través del Mar Egeo, el Mar Mediterráneo, y por los Balcanes hacia Europa, al igual que combatir el terrorismo y dar garantías de respeto a los derechos humanos.

Los resultados y las consecuencias a las que se puede enfrentar el Gobierno turco, por un lado, se centrarían en la no cooperación con la Unión Europea y mantener la carga de la crisis migratoria. Esto significaría una mayor inversión en asistencia humanitaria, lo cual podría llevar a reducir la

calidad del apoyo suministrado a los solicitantes de asilo al igual que la devolución de estos a sus Estados de origen por falta de recursos. Por otro lado, cooperar con la Unión Europea supondría la eliminación de la visa en la zona Schengen al igual que continuar con las negociaciones de adhesión. Así, el Gobierno turco, encabezado por el Presidente Erdogan, como principal agente de toma de decisión, tiene como prioridad firmar el Plan de Acción Conjunto, con base en un análisis realizado de sus intereses y objetivos políticos de formar parte de la Unión Europea sin necesariamente cumplir con todos los criterios de adhesión, posicionándolo como un interlocutor al mismo nivel de la Unión.

Por su parte, el Consejo Europeo, encabezado por Donald Tusk, y la Comisión Europea, encabezada por Jean Claude Juncker, son dos instituciones independientes de la Unión Europea que velan por objetivos e intereses similares frente a la crisis migratoria, además las decisiones que se toman se basan en las discusiones entre ambas. Por un lado el Consejo Europeo marca la dirección política general de la Unión Europea, pero no tiene poder para aprobar leyes y está compuesto por los jefes de Estado (Unión Europea, 2016). Por otro lado, la Comisión Europea representa los intereses de la Unión Europea en su conjunto y vela por el cumplimiento de las leyes establecidas en común (Unión Europea, 2016).

Los intereses y objetivos de ambas instituciones para el control de la crisis migratoria se centran por un lado, en el fortalecimiento de las agencias de control fronterizo, EASO y FRONTEX, para un mayor control migratorio en las fronteras externas, lo cual permitiría frenar los altos flujos migratorios irregulares a través del Mar Egeo, el Mar Mediterráneo y a través de los Balcanes desde Turquía, por lo cual éste Estado es un aliado geoestratégico importante para la gestión de la crisis, al igual que en la lucha contra el tráfico de personas. Por otro lado, es necesario la reubicación y el establecimiento de cuotas de solicitantes de asilo entre los Estados miembros de la Unión Europea para compartir la carga financiera, pensando en Estados como Italia y Grecia que son los mayores receptores de solicitantes de asilo. A raíz de la crisis migratoria, uno de los grandes objetivos es la defensa de una política común de refugio y asilo, la cual todos los Estados de la Unión Europea puedan cumplir.

Las alternativas desplegadas en el juego de cada una de estas instituciones para dar cumplimiento a estos objetivos e intereses se enfocan en la cooperación. Por un lado se busca cooperar con los Estados de tránsito y de acogida en materia de asistencia financiera y técnica, específicamente con Turquía, el Líbano y Jordania (Comisión Europea, 2015). Para contener el

flujo irregular de migrantes, se busca reforzar el papel y el mandato de FRONTEX en las fronteras externas de la Unión Europea, al igual que en las operaciones de retorno y en la creación de un sistema integrado de gestión de retorno (Comisión Europea, 2015). Por otro lado se plantea la opción de reubicar a los solicitantes de asilo en Estados miembros de la Unión Europea, mediante un sistema de cuotas (Comisión Europea). Este se entendería como un mecanismo de solidaridad para apoyar a aquellos Estados en situación de crisis o en extrema presión sobre su sistema de asilo por la afluencia de solicitantes de asilo de terceros países, como es el caso de Italia y Grecia (Comisión Europea, 2015).

Dentro de las alternativas también se plantea el establecimiento de una lista de Estados de origen seguro para los solicitantes de asilo, lo cual permitiría agilizar el trámite de las solicitudes individuales, y hacer que el retorno sea más rápido, ya que como resultado de la evaluación de una solicitud se determinaría si se otorga el derecho de asilo o no; dentro de ésta lista de Estados de origen seguro se encontraría Turquía (Comisión Europea, 2015).

Las consecuencias y resultados que se podrían generar con base en los intereses y objetivos de ambas instituciones, teniendo en cuenta las alternativas planteadas para gestionar la crisis migratoria, por un lado sería el desmonte de la zona Schengen -espacio de libre circulación al interior de las fronteras externas de la Unión (y otros firmantes del acuerdo) para ciudadanos de terceros países de los Estados miembros de la Unión Europea- al no poder vigilar las fronteras adecuadamente, lo cual llevaría a varios Estados a cerrar sus fronteras, no permitir la libre circulación de personas, devolver a los solicitantes de asilo a sus Estados de origen e irrespetar las normas establecidas en el derecho internacional y el europeo, como a través de la violación al principio de non-refoulement (Télam, 2016).

Estas acciones de los Estados podrían llevar a un cambio en la normatividad de Dublín, e incluso que no se acepte una política común de refugio y asilo en Europa. Adicionalmente, una consecuencia sería que los Estados no cumplan con las cuotas de aceptación de solicitantes de asilo a las que se han comprometido, y más aún que no cumplan a tiempo con su apoyo financiero a las agencias fronterizas, de esta manera retrasando su campo de acción.

Por consiguiente, una vez realizado este análisis, el Consejo Europeo toma la decisión de firmar un acuerdo con Turquía para aliviar la crisis migratoria, con el apoyo de la Comisión Europea. Se debe recordar que el Plan de Acción Conjunto es un paso hacia adelante en el proceso de adhesión de Turquía en la Unión Europea, al avanzar en la liberalización del visado para los ciudadanos

turcos. Adicionalmente se destinan 3.000 millones de euros para el apoyo a los solicitantes de asilo y se acuerda el retorno rápido de todos los migrantes que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia, y en aceptar a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas (Consejo Europeo, 2016).

## 6. LOS DETERMINANTES DE LA TOMA DE DECISIÓN

La decisión tomada por estos actores, se ve reflejada en los acuerdos firmados entre la Unión Europea y Turquía en noviembre de 2015 y la posterior reafirmación de los compromisos adquiridos en marzo de 2016. Sin embargo, esta estrategia no ha tenido el impacto deseado y la crisis migratoria dista aún de ser resuelta. El acuerdo firmado ha generado varias críticas por parte de instituciones internacionales, organizaciones y grupos de derechos humanos, los cuales argumentan, en primer lugar que Turquía no es un Estado seguro para los solicitantes de asilo, dado que no garantiza las condiciones de vida digna, ni la protección a los derechos humanos de las personas que son devueltas a este Estado (Rodríguez, 2016). Adicionalmente argumentan que no hay transparencia ni mecanismos de control de la financiación otorgada por la Unión Europea a Turquía, dado que no está siendo sometida a rendición de cuentas (Rodríguez, 2016).

Por otro lado, el gobierno turco ha amenazado con cancelar el acuerdo migratorio con la Unión Europea, si éste no cumple con su promesa de eliminar el visado de los ciudadanos turcos en la zona Schengen (El Mundo, 2016). La Unión Europea exige que se limite la definición legal de terrorismo, debido a que se acusa al gobierno turco de utilizar la ley para justificar la persecución de opositores políticos o periodistas críticos de gobierno del Presidente Erdogan (El Mundo, 2016). Este acuerdo no se ha cumplido debido a que Turquía se niega a reformar la ley antiterrorista, pero la Unión Europea, encabezada por el gobierno alemán, ha cedido ante la presión de Turquía y espera poder eliminar el visado para sus ciudadanos en el 2017 (El Mundo, 2016).

A raíz del acuerdo, se están retomando las negociaciones para la adhesión de éste en el bloque, pero este proceso, al igual que el acuerdo se ve en peligro debido a los estándares de democracia y el Estado de derecho de Turquía que no cumplen con los criterios de adhesión de Copenhague (El Mundo, 2016). Por otro lado, el intento de golpe de estado del pasado 15 de julio de 2016 ha generado varias repercusiones, en especial hacia el respeto de los derechos humanos y pone en peligro el acuerdo con la Unión Europea. Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación debido a que más de 8.000 personas han sido detenidas y al menos 208 han fallecido como consecuencia del fallido golpe de estado (Amnistía Internacional, 2016). De igual modo, la libertad

de expresión está siendo duramente reprimida y el Presidente Erdogan ha manifestado su intención de volver a imponer la pena de muerte (Amnistía Internacional, 2016).

La inestable situación política en Turquía pone en duda la seguridad que su gobierno le puede otorgar a los solicitantes de asilo, y preocupa la situación de derechos humanos de sus ciudadanos y solicitantes de asilo, en especial para la Unión Europea, dado que éste es uno de los criterios de Copenhague.

Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión Europea para asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ha advertido que ningún Estado candidato a la Unión Europea puede convertirse en miembro si introduce la pena de muerte, y Turquía al ser un miembro del Consejo de Europa debe cumplir el Convenio Europeo de Derechos humanos (Euroefe, 2016). El presidente Erdogan ha expresado en varias ocasiones que pondrá fin al acuerdo con la Unión Europea si no se libera el visado para los ciudadanos turcos, pero por otro lado el acuerdo se podría caer si se reinstaura la pena de muerte (Vozpopuli, 2016). Esto supondría la ruptura inmediata de las negociaciones de adhesión (Vozpopuli, 2016).

Por otro lado, la decisión del gobierno alemán de abrir sus fronteras y no aplicar el Reglamento de Dublín -cuyo cumplimiento hubiera obligado al Gobierno alemán a devolver a los solicitantes de asilo a los Estados por los cuales entraron y donde debieron buscar asilo en primer lugar- ha generado muchas repercusiones internas para el gobierno de Ángela Merkel que está siendo presionado por grupos y partidos de extrema derecha e izquierda, al igual que de partidos tradicionales debido a la gestión de la crisis migratoria (Morillas, Sánchez-Montijano, Soler, 2015).

La decisión del gobierno alemán de apoyar el acuerdo con Turquía ha generado varias repercusiones para la Canciller Merkel. La líder del AfD, Frauke Petry, afirma que la Canciller ha cedido soberanía al abrir las fronteras y no cumplir con las normas y regulaciones migratorias (Shevardnadze, 2016). El AfD rechaza el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, al considerar, que el Presidente Erdogan no es un aliado confiable para Alemania y Europa, y por otro lado, Turquía debería proteger sus fronteras y la eliminación del visado a los ciudadanos turcos no es la solución correcta para la crisis, de hecho generaría mayores flujos hacia Europa (Shevardnadze, 2016).

El inconformismo generado por la crisis migratoria en Alemania ha posicionado al AfD como una alternativa a los partidos tradicionales y a la gran coalición entre el CDU y el SPD. En marzo

de 2016, se celebraron elecciones regionales, en los cuales el AfD obtuvo el 24% de los votos en Sajonia- Anhalt, 15% de los votos en Baden-Württemberg y 12.4% en Renania- Palatinado, logrando entrar en los tres parlamentos regionales, lo cual supone un castigo de anteriores simpatizantes de Merkel por la gestión de la crisis migratoria (20 minutos, 2016).

El inconformismo ha aumentado además a raíz de los cinco ataques en julio de 2016 en Alemania, que dejaron un saldo de 15 personas asesinadas y decenas de heridos, de los cuales dos fueron reivindicados por el Estado Islámico (Reuters, 2016). Estos ataques han posicionado al AfD, lo cual se evidencia en encuestas realizadas a finales de julio por el semanario Bild am Sonntag, los cuales muestran que el apoyo al AfD ha aumentado en 2 puntos porcentuales, llegando a 12% (Reuters, 2016).

Por otro lado, la popularidad de la Canciller ha caído tras los ataques presentados en julio. Una encuesta publica muestra que el apoyo ha bajado en 12 puntos y resalta que antes de la crisis migratoria, en el 2015, la Canciller gozaba de un apoyo del 75% mientras que ahora es del 47% y solo el 34% de los alemanes dice estar satisfecho con la política migratoria (ABC, 2016). Esto supone un golpe fuerte para la Canciller y la coalición entre el CDU y el SPD de cara a las elecciones federales del 2017. Adicionalmente, la Canciller ha recibido fuerte críticas por parte de los partidos que integran la coalición con respecto al tratado con Turquía. Miembros del SPD han argumentado que la Canciller no se puede someter a la voluntad del presidente Erdogan ni pueden ser extorsionados, y que los términos del acuerdo se deben cumplir, al igual que los criterios para la eliminación del visado turco no son negociables ni interpretables (DW, 2016).

Los partidos de izquierda de Alemania habían apoyado la política de puertas abiertas, pero a raíz de la crisis migratoria y del acuerdo con Turquía se ve un cambio de perspectiva. Sarah Wagenknecht líder opositora del partido de izquierda Die Linke, hizo un llamado al gobierno a poner un límite de solicitantes de asilo en Alemania, lo cual le han generado varias críticas dentro de su partido (Pells, 2016).

Los ataques en julio de 2016 han generado mucho rechazo a la política de puertas abiertas al igual que al acuerdo entre la Unión Europea y Turquía. El surgimiento de partidos de extrema derecha, al igual que el cambio de postura de partidos tradicionales y de izquierda, es resultado de este miedo generalizado hacia el islam y los solicitantes de asilo.

## 7. CONCLUSIÓN

La crisis migratoria, específicamente el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía como solución planteada para reducir los flujos migratorios hacia Europa es un reflejo de la dificultad de mantener una idea de comunidad ante los intereses particulares de los Estados. En el caso de la crisis del asilo, esto parece hacerse evidente. En la práctica, algunos de los valores en los cuales está construida la Unión Europea, evidenciados en el Tratado de Lisboa, como el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, se ven reducidos ante la intolerancia generada hacia los solicitantes de asilo, reflejado en el surgimiento y el posicionamiento de partidos de extrema derecha y anti inmigración alrededor de Europa (Morillas, Sánchez-Montijano & Soler, 2015).

Para llegar a esta conclusión se utilizó el modelo Político Gubernamental (Burocrático) de Graham Allison que permite explicar las decisiones de política exterior que toman los actores, teniendo en cuenta los objetivos e intereses, las alternativas y las consecuencias, que llevan a la toma de decisión con base en el despliegue de un juego por parte del tomador de decisión que en base en un juego político e intereses toma una decisión. Después de realizar el análisis del modelo sobre el Gobierno alemán, el Gobierno turco, el Consejo Europeo y la Comisión Europea es posible determinar que estos actores basaron su decisión en buena medida buscando optimizar los resultados hacia la maximización de las utilidades, teniendo en cuenta la información disponible, las alternativas planteadas en el juego establecido, y sus intereses y objetivos políticos.

A pesar de que este modelo surge como una herramienta de análisis en el contexto de la Guerra Fría, específicamente en el marco de la crisis de los misiles de Cuba de 1962, se puede evidenciar la vigencia y pertinencia de éste en el análisis de la toma de decisión de política exterior de los actores en la actualidad. Este modelo sirve como una herramienta descriptiva para ordenar los niveles de interacción de las negociaciones que se dan entre los distintos tomadores de decisión, tanto en el nivel interno como externo, así como permite analizar y describir el comportamiento de un Estado frente a una crisis cuando se requiere una toma de decisión rápida. Aunque la teoría de Allison está pensada en un marco de análisis estadocéntrico, este caso busca extrapolar la realidad de las organizaciones internacionales que funcionan como entes burocráticos. De lo

anterior, el rol de la Comisión Europea y el Consejo Europeo es sustancial para determinar el proceso de toma de decisión al igual que su influencia sobre los demás actores del proceso.

También, teniendo en cuenta el análisis realizado de acuerdo con el respectivo seguimiento al acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, es posible evidenciar las limitaciones de este modelo a la hora de analizar la toma de decisión. El modelo no permite tomar en cuenta a distintos actores dentro de este proceso, que no son elites pero que tienen influencia en las decisiones y en el escenario político. Los grupos de presión que se configuran en las esferas intergubernamentales, pero que logran movilizar agendas e intereses a través de vías quizá no tradicionales se salen del alcance del artículo. Además, el seguimiento al alcance de la decisión tomada queda también pendiente para próximos ejercicios.

De cualquier forma la decisión tomada por parte de los actores ha sido profundamente polémica y ha generado mayor tensión dentro de la Unión Europea- en especial en Alemania- y en su relación con Turquía. No se tuvieron en cuenta todas las alternativas y consecuencias que no condujeron a una decisión consensuada, sino apresurada para darle solución a corto plazo a la crisis migratoria y no a largo plazo para apoyar y proteger a los solicitantes de asilo. Como resultado de este acuerdo, la Unión Europea es presionada para eliminar el visado de ciudadanos turcos por parte de un Estado que no cumple con todas las garantías para ser parte de la Unión, pero en el afán de encontrar soluciones se están dejando de lado los criterios de Copenhague.

Tras el fallido intento de Golpe de Estado de julio de 2016, el Presidente Erdogan ha concentrado mayor poder, lo cual genera serias dudas sobre el estado de los Derechos Humanos y la democracia en Turquía. Estos dos elementos hacen parte de los criterios de Copenhague, y se deben cumplir para continuar con las negociaciones de adhesión. El Presidente Erdogan ha expresado en varias ocasiones que si la Unión Europea no cumple con la liberalización de visado, el acuerdo entre ambos se caerá.

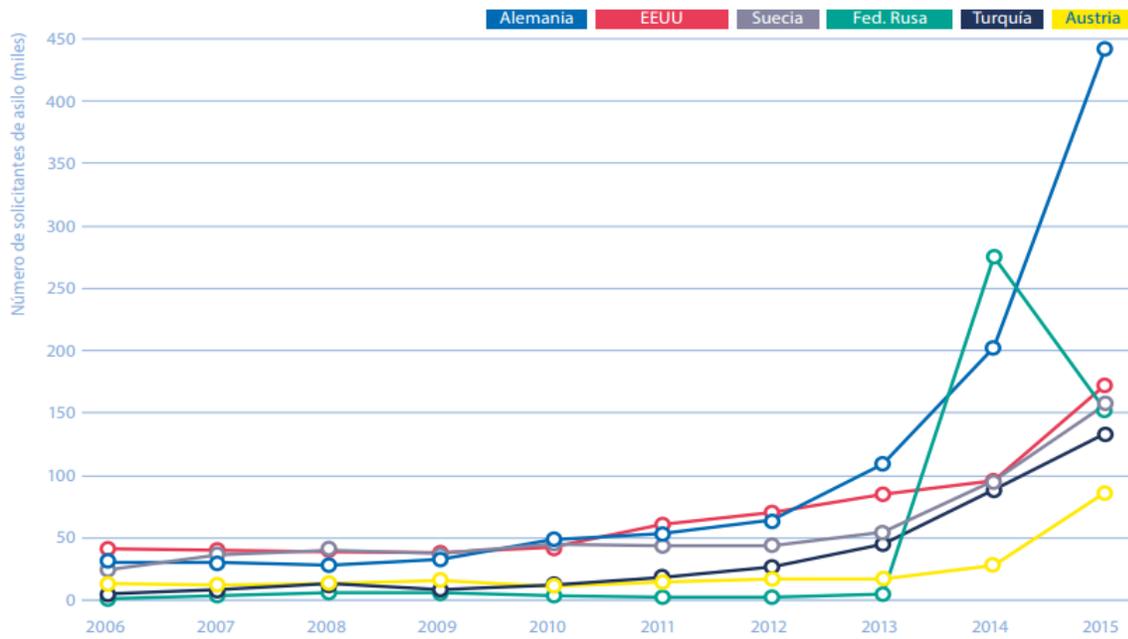
En prospectiva, no es claro si el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía continuará, aunque ya hay voces que abogan por terminar con este acuerdo. De cualquier forma, Europa y Alemania deben buscar soluciones a largo plazo que permitan el reasentamiento de los solicitantes de asilo. Mientras que Turquía podría seguir poniendo a su favor las particularidades de este caso. Están por discutir posibilidades como el regreso voluntario de algunos de los solicitantes de asilo a sus Estados de origen, una vez normalizada la situación, y el debate aún por dar en torno al problema derivado de la armonización de las legislaciones nacionales frente al sistema de Dublín.

Adicionalmente, los actores deben responder ante las consecuencias negativas generadas por este acuerdo a nivel interno e intergubernamental. Actualmente se evidencia que la Canciller Merkel ha perdido popularidad, mientras que el Presidente Erdogan acrecienta la suya, y los partidos de extrema derecha y anti inmigración se están afianzando en Europa, lo cual supone un peligro para la estabilidad de la zona Schengen. Si a esta ecuación se suma la posibilidad de una nueva salida al estilo Brexit que puede contagiar a otros Estados de la Unión, el proceso de construcción europeo seguiría siendo profundamente afectado.

## 8. ANEXOS

### Anexo 1

Gráfica 1: Principales Estados de destino de nuevos solicitantes de asilo 2006-2015.



Fuente: ACNUR (2015). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2015. Forzados a Huir*. Página 39.

## Anexo 2

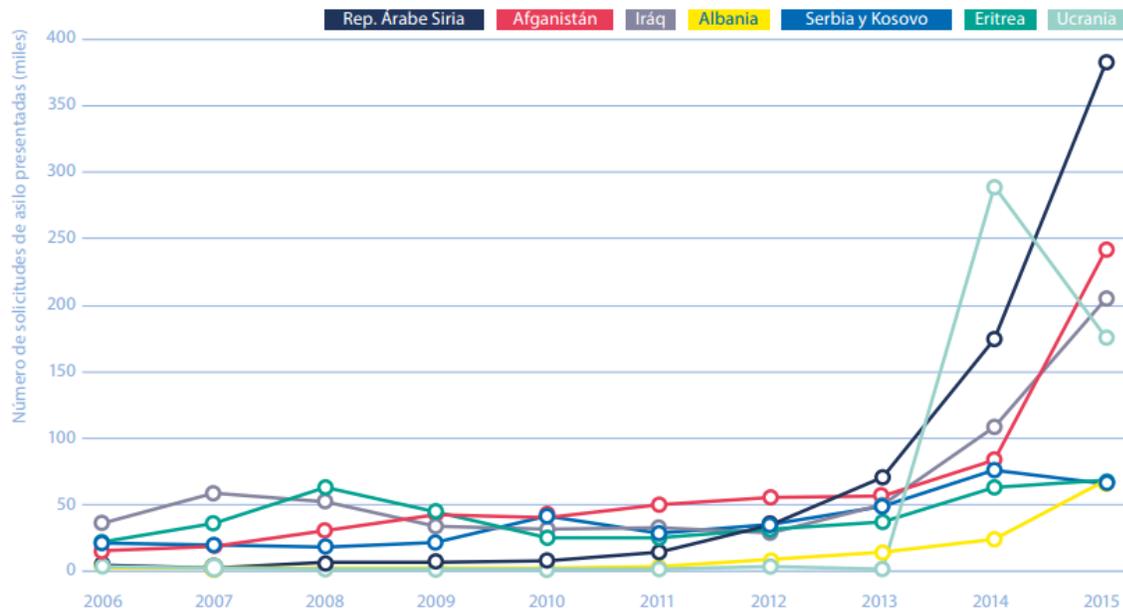
Gráfica 2: Ruta de refugiados hacia Europa desde Turquía.



Fuente: ABC (2016). *Caminos de dolor a Europa: las rutas alternativas a los Balcanes de los refugiados.*

### Anexo 3:

Gráfica 3: Principales Estados de origen de los solicitantes 2006-2015



Fuente: ACNUR (2015). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2015. Forzados a Huir.*

## 9. REFERENCIAS

- ABC (2016). Caminos de dolor a Europa: las rutas alternativas a los Balcanes de los refugiados. Madrid. ABC Internacional. Obtenido de: <http://www.abc.es/internacional/20150828/abci-mapa-rutas-inmigracion-europa-201508280935.html>.
- ABC (2016). Merkel cae drásticamente en popularidad por su política de refugiados. España. ABC. Obtenido de: [http://www.abc.es/internacional/abci-merkel-drasticamente-popularidad-politica-refugiados-201608051015\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-merkel-drasticamente-popularidad-politica-refugiados-201608051015_noticia.html)
- Abellán, L (2015). La UE acuerda el reparto de 120.000 refugiados con cuatro países en contra. Bruselas. El País. Obtenido de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/actualidad/1442936990\\_887494.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/actualidad/1442936990_887494.html).
- Abellán, L & Pérez, C (2015). La UE solo logra acuerdos mínimos para contener la ola migratoria. Bruselas. El País. Obtenido de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/23/actualidad/1443000152\\_151355.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/23/actualidad/1443000152_151355.html).
- ACNUR (2015). Un millón de refugiados e inmigrantes huye hacia Europa en 2015. Ginebra. ACNUR. Obtenido de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/un-millon-de-refugiados-e-inmigrantes-huye-hacia-europa-en-2015/>.
- ACNUR (2016). El conflicto en Siria cumple 5 años. ACNUR. Obtenido de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-conflicto-en-siria-cumple-5-anos/>
- ACNUR (2016). Posición de ACNUR sobre el acuerdo con UE- Turquía: debe prevalecer las garantías en materia de asilo. ACNUR. Obtenido de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/posicion-de-acnur-sobre-el-acuerdo-ue-turquia-deben-prevalecer-las-garantias-en-materia-de-asilo/>.
- ACNUR (2016). Soluciones Duraderas. ACNUR. Obtenido de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/>.

- ACNUR (2015). Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2015. Forzados a Huir. ACNUR. Obtenido de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf?view=1>.
- Albayrak, A (2016). German Chancellor Angela Merkel pushes EU migrant deal in Turkey visit. Gaziantep. The Wall Street Journal. Obtenido de: <http://www.wsj.com/articles/german-chancellor-angela-merkel-and-top-eu-leaders-visit-turkey-1461436766>.
- Allison, G (1971). Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Harvard University. Little Brown and Company. Boston. Obtenido de: [https://ils.unc.edu/courses/2013\\_spring/inls285\\_001/materials/Allison.1971.Essence\\_of\\_Decision.pdf](https://ils.unc.edu/courses/2013_spring/inls285_001/materials/Allison.1971.Essence_of_Decision.pdf).
- Amann, M, Neukirch, R & Pfister, R (2016). The AfD wedge: Bavarian conservatives weigh split from Merkel's CDU. Der Spiegel. Obtenido de: <http://www.spiegel.de/international/germany/merkel-conservatives-divided-by-right-wing-afd-a-1091491.html>.
- Amnesty International (2016). EU- Turkey refugee deal a historic blow to rights. Belgica. Amnesty International. Obtenido de: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/>.
- Amnistía Internacional (2016). Turquía no es un país seguro. Ni para la población turca ni para las personas refugiadas. España. Amnistía Internacional. Obtenido de: <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/europa-asilo-mar16/>.
- Anderson, B (2016). Why the EU- Turkey Migrant Deal is a Moral Disaster? Fortune. Obtenido de: <http://fortune.com/2016/03/17/eu-turkey-migrant-crisis-deal-disaster/>.
- Barkin, N (2015). Bavarian allies heap pressure on Merkel over refugees. Berlín. Reuters. Obtenido de: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-germany-idUKKCN0SM1RT20151028>.
- Batalla, L (2013). Turquía, el eterno candidato a la Unión Europea. Revista Española de Relaciones Internacionales. Núm. 5. ISSN 1989-6565. Obtenido de: <http://reri.difusionjuridica.es/index.php/RERI/article/view/58/54>

- BBC (2015). Crisis migratoria: Turquía llega a un acuerdo con la Unión Europea para limitar el flujo de refugiados sirios. BBC Mundo. Obtenido de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151129\\_turquia\\_union\\_europea\\_crisis\\_refugiados\\_az](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151129_turquia_union_europea_crisis_refugiados_az).
- BBC (2015). *Los países que verdaderamente cargan con el peso de la migración*. BBC Mundo. Obtenido de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150909\\_internacional\\_vecinos\\_siria\\_numeros\\_conflicto\\_interno\\_amv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150909_internacional_vecinos_siria_numeros_conflicto_interno_amv).
- Brady, K (2016). Germany's CDU and CSU remain divided over EU- Turkey deal. DW Made for minds. Obtenido de: <http://www.dw.com/en/germanys-cdu-and-csu-remain-divided-over-eu-turkey-deal/a-19130690>.
- Charlton, C & Joseph, A (2016). A world divided: Violent clashes break out across the globe as thousands take to the streets in anti- Islam protests organized by far-right group PEGIDA. The Daily Mail. Obtenido de: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3435093/A-world-divided-Violent-clashes-break-globe-thousands-streets-anti-Islam-protests-organised-far-right-group-PEGIDA.html>.
- Comisión Europea (2015). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo y el Consejo. Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración. Bruselas. Comisión Europea. Obtenido de: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_on\\_eam\\_state\\_of\\_play\\_20151014\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_eam_state_of_play_20151014_es.pdf).
- Comisión Europea (2015). Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas de decisivas. Comisión Europea- Comunicado de prensa. Obtenido de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm).
- Comisión Europea (2016). Gestión de la crisis de los refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación del Plan de acción conjunto UE- Turquía. Bruselas. Comisión Europea- Comunicado de prensa. Obtenido de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-268\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-268_es.htm).

- Consejo Europeo (2016). Búsqueda de soluciones a las presiones migratorias. Consejo Europeo. Obtenido de: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>.
- Consejo Europeo (2016). El Consejo Europeo. Consejo Europeo. Obtenido de <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>.
- Consejo Europeo (2015). Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29.11.2015- Declaración UE- Turquía. Consejo Europeo- Comunicado de prensa. Obtenido de: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>.
- Consejo Europeo (2016). Declaración UE- Turquía, 18 de marzo de 2016. Consejo Europeo- Comunicado de prensa. Obtenido de: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.
- Curzio, Leonardo (1998). Toma de decisiones: Análisis de la toma de decisiones. UNAM. Obtenido de: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=516>.
- Dearden, L (2016). Refugee crisis sparks record year for political violence in Germany as right and left wing clash. Europe. The Independent. Obtenido de: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-sparks-record-year-for-political-violence-in-germany-as-right-and-left-wing-clash-a7044521.html>.
- Delcker, J (2016). Germany's AfD prepares 2017 assault on Merkel and Co. Politico. Obtenido de: <http://www.politico.eu/article/germanys-afd-prepares-2017-assault-on-merkel-cdu-spd-poaching-voters/>.
- Der Spiegel (2015). Mother Angela: Merkel's Refugee Policy Divides Europe. Der Spiegel. Obtenido de: <http://www.spiegel.de/international/germany/refugee-policy-of-chancellor-merkel-divides-europe-a-1053603.html>.
- DW (2016). Críticas en coalición de Merkel al tratado con Turquía. DW: Made for Minds. Obtenido de: <http://www.dw.com/es/cr%C3%ADticas-en-coalici%C3%B3n-de-merkel-al-tratado-con-turqu%C3%ADa/a-19242610>.
- EFE (2016). Cameron considera un “buen progreso” de devolver los inmigrantes de Grecia a Turquía. Bruselas. Agencia EFE. Obtenido de: <http://www.efe.com/efe/espana/portada/cameron-considera-un-buen-progreso-devolver-los-inmigrantes-de-grecia-a-turquia/10010-2871507>.

- El Mundo (2016). El parlamento turco bloqueará el acuerdo migratorio si no hay avances en las concesiones de visados. Turquía. El Mundo. Obtenido de: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/05/24/5744b1a3ca47412a648b4585.html>.
- EuroEFE (2016). Mogherini recuerda a Turquía que ningún país con pena de muerte puede ser miembro de UE. Turquía. EuroEFE. Obtenido de: [http://euroefe.euractiv.es/3799\\_asuntos-sociales/3940268\\_mogherini-recuerda-a-turquia-que-ningun-pais-con-pena-de-muerte-puede-ser-miembro-de-ue.html](http://euroefe.euractiv.es/3799_asuntos-sociales/3940268_mogherini-recuerda-a-turquia-que-ningun-pais-con-pena-de-muerte-puede-ser-miembro-de-ue.html).
- Eurostat (2016). Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships. Eurostat-news release. Obtenido de: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>.
- Euro-Lex (2014). European Asylum Support Office. Euro-Lex. Access to European Union Law. Obtenido de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0022>.
- Euro-Lex (2008). Asociación para la adhesión de Turquía. Euro-Lex. Access to European Union Law. Obtenido de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ae40111>.
- Kafle, T (2011). Making a Difference: Allison's Three Models of Foreign Policy Analysis. University of Nicosia. Obtenido de: [http://www.academia.edu/592889/Making\\_a\\_Difference\\_Allisons\\_Three\\_Models\\_of\\_Foreign\\_Policy\\_Analysis](http://www.academia.edu/592889/Making_a_Difference_Allisons_Three_Models_of_Foreign_Policy_Analysis).
- Fernández, J (2016). La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución? Instituto Español de Estudios Estratégicos. Obtenido de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO49-2016\\_CrisisMigrantes\\_UE\\_Fdez.Cadavid.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO49-2016_CrisisMigrantes_UE_Fdez.Cadavid.pdf).
- FocusEconomics (2015). *GDP in Germany*. FocusEconomics. Economic Forecast from the World's Leading Economists. Obtenido de: <http://www.focus-economics.com/country-indicator/germany/gdp-eur-bn>.
- Horn, H (2016). *The voters who want Islam out of Germany*. The Atlantic. Obtenido de: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/05/afd-germany-anti-immigration/484700/>.

- Kingsley, P (2016). *Refugee crisis: What does the EU's deal with Turkey mean?* The Guardian. Obtenido de: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/18/eu-deal-turkey-migrants-refugees-q-and-a>.
- Kuzmany, S (2016). *Germany's Election Hangover: The Right Wing Takes Flight*. Der Spiegel. Obtenido de: <http://www.spiegel.de/international/germany/right-wing-populist-afd-does-well-in-german-state-votes-a-1082254.html>.
- La Vanguardia (2016). *Hollande: todas las condiciones del acuerdo UE-Turquía deben respetarse*. París. La Vanguardia. Obtenido de: <http://www.lavanguardia.com/politica/20160517/401847987088/hollande-todas-las-condiciones-del-acuerdo-ue-turquia-deben-respetarse.html>.
- La Vanguardia (2015). *Por qué no funciona el sistema de asilo europeo?* La Vanguardia. Obtenido de: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20150901/54435063581/sistema-dublin-asilo-refugiados.html>.
- Martín, I (2016). *El tráfico de personas genera en Europa un "negocio" de US\$ 5000 millones al año*. Diario el Clarín. Obtenido de: [http://www.clarin.com/mundo/personas-Europa-negocio-US-millones\\_0\\_1578442189.html](http://www.clarin.com/mundo/personas-Europa-negocio-US-millones_0_1578442189.html).
- Morillas, P, Sánchez-Montijano, E & Soler, E (2015). *Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*. CIDOB (Barcelona centre for International Affairs). Barcelona.
- Moulson, G & Jordans, F (2016). *Germany's Merkel defends Turkey deal amid skepticism at home*. Berlín. The Big Story. Obtenido de: <http://bigstory.ap.org/article/8ea8e34f008e4d4d9266050454d2933e/germanys-merkel-defends-turkey-deal-amid-skepticism-home>.
- Pells, R (2016). *German MP has cake thrown in face over stance on refugees*. The Independent. Obtenido de: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/german-mp-has-cake-thrown-in-face-over-stance-on-refugees-a7054686.html>.
- Rankin, J (2016). *Council of Europe condemns EU's refugee deal with Turkey*. Bruselas. The Guardian. Obtenido de: <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/20/eu-refugee-deal-turkey-condemned-council-of-europe>.

- Reuters América Latina (2016). *Los ultraderechistas de la AfD ganan apoyo tras los ataques en Alemania*. Reuters América Latina. Obtenido de: <http://lta.reuters.com/article/worldNews/idLTAKCN10B0GZ>.
- Rodríguez, P (2016). *Dos meses del acuerdo entre UE y Turquía sobre expulsión de refugiados: seis consecuencias según los expertos*. InfoLibre. Obtenido de: [http://www.infolibre.es/noticias/mundo/2016/05/18/los\\_seis\\_puntos\\_criticos\\_del\\_acuerdo\\_turquia\\_sobre\\_los\\_refugiados\\_49920\\_1022.html](http://www.infolibre.es/noticias/mundo/2016/05/18/los_seis_puntos_criticos_del_acuerdo_turquia_sobre_los_refugiados_49920_1022.html).
- Scally, D (2015). *Pressure on Merkel for refugee deal with Turkey*. The Irish Times. Obtenido de: <http://www.irishtimes.com/news/world/europe/pressure-on-merkel-for-refugee-deal-with-turkey-1.2396535>.
- Shevardnadze, S (2016). *Chancellor Merkel has given up German sovereignty- right wing party leader*. RT: Questions more. Obtenido de: <https://www.rt.com/shows/sophieco/347415-brexit-germany-rightwing-party/>.
- Télam (2016). *La UE advierte de "graves consecuencias" por la crisis de refugiados*. Télam. Obtenido de: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133509-consejo-europeo-donald-tusk-advirtio-sobre-graves-consecuencias-tesis-refugiados.html>.
- Traynor, I & Kingsley, P (2015). *EU governments push through divisive deal to share 120.000 refugees*. Bruselas y Estambul. The Guardian. Obtenido de: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/22/eu-governments-divisive-quotas-deal-share-120000-refugees>.
- Unión Europea (2016). *Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores*. Europa.EU. Obtenido de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es).
- Unión Europea. *Comisión Europea*. Unión Europea. Obtenido de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es).
- Unión Europea (2016). *Instituciones y organismos de la UE*. Unión Europea. Obtenido de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_es)
- Valero, C (2016). *Merkel telefona a Erdogan para advertirle de que la pena de muerte no es compatible con la UE*. Berlín. El Mundo. Obtenido de: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/18/578c794e22601d76268b4588.html>

Vozpópuli (2016). *Preocupación en la UE por el acuerdo sobre los refugiados con Turquía: “Hay un gran peligro”*. Vozpópuli. Obtenido de: <http://vozpópuli.com/actualidad/87231-preocupacion-en-la-ue-por-el-acuerdo-sobre-los-refugiados-con-turquia-hay-un-gran-peligro>.

Wihtol de Wenden, C (2013). *El fenómeno migratorio en el Siglo XXI. Migrantes, Refugiados y Relaciones Internacionales*. México. Fondo de Cultura Económica.

20 Minutos (2016). *Las urnas castigan a la coalición de Merkel y aúpan a los xenófobos de AfD*. España. 20 Minutos. Obtenido de: <http://www.20minutos.es/noticia/2696885/0/coalicion-merkel-pierde-votos/suben-xenofobos-afd/elecciones-estados-alemanes/>.