



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**Las respuestas de la Unión Europea ante  
la llegada masiva de refugiados sirios  
2011-2018: el caso de la Declaración Unión  
Europea-Turquía del 18 de marzo de 2016**

**TESIS**

Que para obtener el título de

**Licenciada en Relaciones Internacionales**

**P R E S E N T A**

Cynthia Aguirre Magaña

**DIRECTORA DE TESIS**

Mtra. Alma Rosa Amador Iglesias



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## **Agradecimientos**

A mi madre, por estar siempre para mí con todo el apoyo y esfuerzo incondicional sin los cuales no habría podido terminar este proyecto, así como tu constante motivación para cumplir mis metas. Todo lo que soy te lo debo a ti. ¡Lo logramos!

A mi padre, por impulsarme siempre a perseguir mis sueños, por sus consejos y guía durante este proceso y por la paciencia para ayudarme a encontrar siempre las palabras correctas. No podría haberlo hecho sin ti.

A mi hermana, por ser mi motivación y orgullo, por persistir conmigo en cada logro y fracaso, por ser mi compañera de vida y mi cómplice en cada proyecto, por tus desvelos, dedicación, tiempo y por compartir conmigo todas las emociones que conllevó la realización de este trabajo. Te amo.

A mi hermano, por compartir conmigo su fuente inagotable de conocimiento, por estar para mí incondicionalmente, en las buenas y en las malas y por ser mi ejemplo a seguir hoy y siempre.

A mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos los profesores con los que tuve el honor de tomar clases por brindarme su tiempo, conocimiento, consejos, apoyo y paciencia durante mi estancia en la Facultad.

A mi asesora, Alma Rosa Amador Iglesias, por su invaluable apoyo durante el proceso de esta investigación y por compartir conmigo el extenso conocimiento que me permitió enriquecer esta tesis.

A Diego, mi mejor compañía durante la vida universitaria, por tu amistad incondicional y por seguir conmigo acumulando éxitos y fracasos.



# **Las respuestas de la Unión Europea ante la llegada masiva de refugiados sirios 2011-2018: el caso de la Declaración Unión Europea-Turquía del 18 de marzo de 2016**

## Introducción

### Capítulo 1. El conflicto en Siria y sus implicaciones en el ámbito internacional

1.1. Antecedentes .....	8
1.2. Guerra civil en Siria .....	14
1.3. La internacionalización de la guerra civil en Siria.....	23
1.3.1. El ámbito regional: actores relevantes .....	24
1.3.2. El ámbito extrarregional: actores relevantes.....	27
1.3.3. Turquía y la guerra civil en Siria .....	35
1.3.4. La Unión Europea y la guerra civil en Siria.....	38
1.4. Migración forzada de la población siria como principal consecuencia de la guerra civil en Siria.....	44

### Capítulo 2. Las acciones de la Unión Europea frente a la llegada masiva de refugiados sirios a su territorio (2015-2018)

2.1. Rutas utilizadas por los refugiados sirios para llegar a la Unión Europea....	52
2.2. Análisis estadístico de la llegada de migrantes a la Unión Europea (2011-2018).....	65
2.3. Las acciones de la Unión Europea ante la migración forzada como consecuencia de la guerra civil en Siria (2015-2018).....	75
2.3.1. Acciones al interior de la Unión Europea.....	76
2.3.2. Acciones al exterior de la Unión Europea.....	107
2.3.3. Próximos pasos en la Agenda Europea de Migración (2019-2027).....	118

### Capítulo 3. El papel de Turquía ante la llegada masiva de refugiados sirios a la Unión Europea a causa de la guerra civil en Siria (2015-2018)

3.1. Turquía: cuántos y a dónde llegan los migrantes sirios en busca de asilo ...	124
3.2. La relación política y migratoria previa entre la Unión Europea y Turquía ...	129
3.2.1. Negociaciones para la adhesión de Turquía a la Unión Europea ....	129
3.2.2. Los inicios de la migración turca hacia la Unión Europea.....	133
3.3. La Declaración Unión Europea-Turquía del 18 de marzo de 2016 .....	136
3.3.1. Antecedentes.....	137
3.3.2. Derechos y obligaciones de Turquía y la Unión Europea .....	143
3.3.3. Resultados.....	153
3.3.4. Posiciones a favor y en contra de la Declaración .....	172

Conclusiones

Bibliografía

## Glosario de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AKP	<i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> (Partido de la Justicia y el Desarrollo)
ALDE	<i>Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party</i> (Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa)
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEE	Comunidad Económica Europea
CIA	Agencia Central de Inteligencia
Coreper	Comité de Representantes Permanentes
EASO	<i>European Asylum Support Office</i> (Oficina Europea de Apoyo al Asilo)
ECHR	<i>European Convention on Human Rights/Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> , (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales)
ECtHR	<i>European Court of Human Rights</i> (Corte Europea de Derechos Humanos)
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMSC	<i>European Migrant Smuggling Centre</i> (Centro Europeo de Contrabando de Migrantes)
EUNAVFOR MED	<i>European Union Naval Force Mediterranean</i> (Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo)
Eurostat	<i>European Statistical System</i> (Oficina Europea de Estadística)
Frontex	Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas
GAMM	<i>Global Approach to Migration and Mobility</i> (Enfoque Global de la Migración y la Movilidad)
GEFC	Guardia Europea de Fronteras y Costas
IPCR	<i>Integrated Political Crisis Response</i> (Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis)
IRC	<i>International Rescue Committee</i> (Comité Internacional de Rescate)

ISSG	<i>Invasive Species Specialist Group</i> (Grupo de Apoyo Internacional de Siria)
NRC	<i>Norwegian Refugee Council</i> (Consejo Noruego para Refugiados)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para la Migración
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Oxfam	<i>Oxford Committee for Famine Relief</i> (Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre)
PKK	<i>Partiya Karkerên Kurdistan</i> (Partido de los Trabajadores de Kurdistán)
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TANAP	<i>Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline</i> (Gasoducto de Gas Natural Transanatolio)
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Introducción

Siria, un país en el que la minoría alauí gobierna a la mayoría sunita desde hace casi 50 años, ha sido el escenario de la lucha armada –llevada a cabo dentro del frenesí de las Primaveras Árabes– entre el gobierno del actual Presidente Bashar al-Assad y los rebeldes, quienes han pugnado por conseguir la libertad de su pueblo y detener los abusos de la élite en el poder, hecho que provocó una reacción represiva por parte del gobierno y desencadenó el inicio de una guerra civil en marzo de 2011.

El conflicto comenzó como un problema nacional y fue aumentando su alcance hasta obtener la atención de la comunidad internacional, misma que no tardó en dividirse en dos grandes bandos encabezados por Estados Unidos –aliado de los rebeldes– y Rusia –socio del gobierno de Bashar al-Assad–, quienes han utilizado su intervención en la disputa como una cortina de humo para proteger sus intereses políticos y económicos que se han visto en riesgo. Esto ha provocado que se hable de una “nueva Guerra Fría” que ha tomado a Siria como campo de batalla a la distancia para las potencias.

La guerra civil en Siria, que se ha prolongado por casi diez años, ha dejado un saldo incalculable de pérdidas humanas, mermas materiales, inestabilidad política, daños estructurales, desplazamientos internos y repercusiones sociales para la población, la cual se ha visto forzada a huir de sus hogares ante las circunstancias bélicas insostenibles que han afectado sus templos, escuelas, edificios de gobierno, hospitales y poblaciones enteras, provocando en la misma un sentimiento constante de inseguridad y temor.

Como consecuencia, se ha producido una serie de olas masivas de migrantes que deciden aventurarse en viajes llenos de obstáculos –el hambre, la sed, la discriminación y el clima– y riesgos –la delincuencia, las redes de tráfico de personas y la muerte por ahogamiento– rumbo a las naciones vecinas de Líbano, Jordania, Irak y Turquía. Estos desplazamientos forzados han obligado a personas, familias y comunidades enteras a abandonar su territorio, cultura, educación, trabajos y recursos para insertarse en una sociedad diferente, lo que a su vez ha conllevado la adopción de un nuevo estilo de vida con roles sociales, educativos y

laborales distintos. Sumado a lo anterior, los migrantes se han enfrentado a los constantes sentimientos de desprotección, rechazo y marginación por parte de esa nueva sociedad con tal de encontrar un lugar seguro para vivir.

No obstante, debido a que aquellos países no cuentan con condiciones favorables para la estancia de los solicitantes de asilo –en cuanto a la falta de servicios médicos, recursos y alojamiento, así como la escasez de oportunidades académicas y laborales–, han dejado de ser vistos como destinos para ser considerados únicamente como parte de la trayectoria para llegar al territorio europeo. Como consecuencia, en 2015 las llegadas irregulares a la Unión Europea (UE) se dispararon, provocando el desborde de los sistemas de migración, asilo y refugio que no estaban diseñados para soportar olas migratorias de tal magnitud, poniendo a prueba la capacidad de acción de los Estados miembros frente a un gran grupo de desplazados en búsqueda de protección.

En un intento por generar una respuesta inmediata a lo que las instituciones y medios europeos calificaron como una crisis de refugiados, la Comisión Europea propuso un sistema de cuotas para tratar de equilibrar la distribución de estos entre los Estados miembros, mismo que no tuvo los resultados que se esperaban derivado del incumplimiento de los compromisos pactados. Debido al fracaso del proyecto, se optó por tomar otras medidas al interior de la UE para fortalecer las políticas de gestión migratoria a través de la elaboración de la Agenda Europea de Migración y la reforma al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), los cuales marcarían las líneas de acción a seguir para controlar la crisis migratoria y promover que los procedimientos de examinación fueran más transparentes y sencillos.

Sin embargo, con el tiempo, la UE dio a entender que, a pesar de la implementación de sus acciones de protección fronteriza, reasentamiento y retorno no era posible que pudiera resolver la situación por su cuenta, por lo que decidió fortalecer la cooperación con otros Estados no miembros –en especial aquellos países de origen y tránsito para los refugiados en África y Asia Occidental– a fin de crear estrategias, fondos y programas conjuntos que contribuyeran al control de la crisis migratoria.

Debido al papel protagónico de Turquía en el manejo de la crisis migratoria, al ser el país que ha recibido más refugiados que cualquier otro en el mundo –más de 3.6 millones– y uno de los principales territorios de tránsito para los refugiados que viajan con destino a la UE –en especial a Grecia e Italia–, esta tomó la iniciativa de fortalecer su relación con dicho gobierno, volviéndolo un actor importante a considerar dentro de las políticas en materia migratoria y provocando que ambas partes –que a simple vista parecieran no estar conectadas– se volvieran indispensables la una para la otra. Como resultado, y siendo la piedra angular de su acción conjunta, se firmó el 18 de marzo de 2016 la Declaración UE-Turquía, a través de la cual esta última se convertiría en el colchón migratorio de la UE.

La Declaración, basada en el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía –puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015–, contempla el regreso a territorio turco de todos los solicitantes de asilo cuya petición haya sido rechazada en Grecia y la aceptación de todos los migrantes irregulares interceptados en aguas griegas; lo anterior a cambio de que un número equivalente de refugiados ya instalados en Turquía fuera reubicado en alguno de los Estados miembros.

A su vez, Turquía recibiría no sólo ayuda económica para solventar las necesidades de los refugiados en su territorio con el objetivo de mantenerlos dentro de sus fronteras, sino también el otorgamiento de visas para los ciudadanos que viajaran a la UE y un incentivo para que las negociaciones sobre su integración al bloque fueran más trascendentes. En otras palabras, por medio de dicho acuerdo, Turquía se convertiría en una barrera migratoria a favor de la UE, mientras que esta brindaría a cambio una serie de concesiones políticas y económicas.

Dos años después de firmada la Declaración, las instituciones oficiales y los funcionarios europeos se regocijaron por la disminución en las llegadas irregulares a Grecia y el decremento en el número de pérdidas humanas en el Mediterráneo, presentando el acuerdo como un éxito para el control de la crisis de refugiados.

No obstante, a pesar de las declaraciones a favor del acuerdo –limitadas, por cierto–, varias instituciones y organizaciones internacionales, además de periodistas, académicos y funcionarios, se pronunciaron en contra de las implicaciones, la legalidad, la vulneración de los derechos humanos y la puesta en

práctica de la Declaración bilateral, dejando en entredicho las verdaderas intenciones de la UE para la firma del acuerdo y generando duras críticas dirigidas a aquel conjunto de Estados que por años ha transmitido la idea de ser un espacio de prosperidad y seguridad humana y que, sin embargo, ahora ha preferido delegar sus responsabilidades a un socio externo cuestionablemente seguro y fiable para que se encargue de mantener alejados a los refugiados de su jurisdicción.

En este sentido, también se ha planteado la idea sobre el posible escenario que sucedería si las contribuciones económicas realizadas por la UE hacia Turquía se detuvieran, lo cual provocaría que los desplazados sirios recibidos en territorio turco salieran de nuevo en búsqueda de la obtención del estatuto de refugiado en continente europeo; por tanto, Turquía se ha vuelto un actor estratégico para el control migratorio de la UE al fungir como una barrera ante las olas masivas provenientes de Siria.

De tal suerte, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar las acciones que ha realizado la UE para moderar las olas migratorias de origen sirio a partir de su cooperación económica dirigida a los campamentos de refugiados ubicados en Turquía. Asimismo, de manera específica, describir el origen de dicha migración, es decir, el conflicto en Siria, exponer las respuestas que ha dado la UE, tanto al interior como al exterior, ante esa llegada masiva de refugiados sirios y cuáles son las obligaciones y derechos de ambas partes tras la firma de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

Para el logro de los objetivos planteados se desarrolla y analiza la problemática expuesta por medio de tres capítulos y seis anexos que exponen los elementos más importantes, los cuales contienen una serie de esquemas, mapas y cuadros interpretados de manera secuencial y sistemática con el fin de generar un estudio que brinde no sólo una descripción sobre los hechos involucrados en el fenómeno social a examinar, sino también una dimensión numérica y gráfica de este.

La base documental de esta investigación son los informes publicados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), algunas recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los

comunicados del Parlamento y la Comisión Europea, enriquecidos con textos del Instituto Español de Estudios Estratégicos y publicaciones periodísticas de medios internacionales como la BBC, El Mundo y El País.

De esta manera, la presente investigación inicia con el Capítulo 1, titulado “El conflicto en Siria y sus implicaciones en el ámbito internacional”, en el cual se analiza el marco histórico y político de la guerra civil en aquel país, sus causas fundamentales, el proceso de internacionalización del conflicto, las posturas y acciones de los actores relevantes tanto en el ámbito regional como extrarregional, así como el papel de Turquía y la UE –principales actores del presente trabajo– en el mismo, a fin de presentar un panorama general de este al ser el principal motivo de la migración forzada de los refugiados sirios.

Por otra parte, en el Capítulo 2, “Las acciones de la UE frente a la llegada masiva de refugiados sirios a su territorio (2015-2018)”, se exponen las medidas tomadas por la UE –tanto al interior como en la zona fronteriza y al exterior– respecto al control y manejo de los refugiados que comenzaron a arribar a los territorios de los Estados miembros desde Siria, cuya guerra civil provocó entre 2015 y 2016 una serie de olas masivas que sobrepasó los sistemas migratorios establecidos en la Unión a tal grado que desde entonces se han considerado como el inicio de una crisis migratoria de carácter internacional.

Al mismo tiempo, dicho apartado presenta un estudio gráfico de las principales rutas utilizadas por los refugiados sirios para llegar a la UE y un análisis estadístico sobre la distribución de dichos migrantes dentro de los territorios de los Estados miembros a fin de mostrar no sólo la magnitud de las olas masivas, sino también cuáles de aquellos países están recibiendo el mayor número de refugiados en sus territorios.

Por último, en el Capítulo 3, “El papel de Turquía ante la llegada masiva de refugiados sirios a la UE a causa de la guerra civil en Siria (2015-2018)”, se exponen los esfuerzos realizados entre los Estados miembros y el gobierno turco con el objetivo de fortalecer el papel estratégico de Turquía en cuanto a su maniobra de contención para que los migrantes provenientes de Siria no logren acceder a territorio europeo. En este último capítulo se analizan las implicaciones que conllevó

la firma de la Declaración entre ambas partes el 18 de marzo de 2016 a través del estudio de la relación política y migratoria previa entre ambas partes, los antecedentes políticos de la misma, los derechos y las obligaciones pactados, los primeros resultados obtenidos y el debate que se ha generado en torno a esta, el cual ha producido posiciones a favor y en contra.

Lo anterior busca comprobar que la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 es un instrumento por medio del cual la primera ha tratado de limitar la entrada de refugiados sirios a través de la asignación de recursos y concesiones migratorias a ciudadanos turcos como una estrategia de contención para evitar responsabilidades de protección respecto a los más de un millón de solicitantes de asilo que se postulan para obtener el estatuto de refugiado en alguno de los Estados miembros, hecho que confirma la necesidad de la UE de que Turquía funja como una barrera migratoria a su favor, a pesar de seguir obstaculizando su proceso de incorporación al bloque.

## **Capítulo 1. El conflicto en Siria y sus implicaciones en el ámbito internacional**

La disputa armada dentro de Siria entre los aliados del gobierno de Bashar al-Assad y los rebeldes que se han manifestado ante la opresión del régimen –cuyos orígenes se remontan a las protestas masivas efecto del fenómeno conocido como las Primaveras Árabes–, ha desencadenado la exigencia de derechos políticos y libertades con los que anteriormente no se contaban.

Como resultado de este movimiento social se ocasionó una ola de represión brutal por parte del gobierno, lo que trajo consigo la formación de milicias ciudadanas que, al no encontrar respuestas favorables a sus requerimientos, decidieron tomar el camino de las armas, consiguiendo el apoyo de elementos militares que optaron por desertar para apoyarlos con el inicio de una lucha armada en contra del gobierno que se suponía debía defenderlos<sup>1</sup>.

Consecuencia de estas hostilidades, la comunidad internacional no tardó mucho en dividirse en dos grandes bandos, encabezados por Rusia y Estados Unidos respectivamente, mediante los cuales dichos países apoyarían con instrumentos financieros, logísticos y de armería a los grupos participantes en la contienda, además de intervenir de manera directa o indirecta con el único fin de responder a sus intereses internos.

Este conflicto no sólo ha dejado rezagos económicos y rupturas políticas, sino que también ha dado lugar al abandono de millones de hogares por parte de los pobladores que se enfrentan a la inseguridad diaria que se vive en el territorio sirio, provocando olas de migración masiva compuestas por personas que han dejado todo atrás y han tomado riesgos diversos en busca de refugio en alguno de los países vecinos o de la UE con el objetivo de encontrar un lugar seguro donde poder mantener a salvo a su familia.

Con el fin de estudiar más a fondo esta consecuencia específica del señalado conflicto, el presente capítulo brindará un análisis sobre la guerra civil en Siria y las acciones internacionales en torno a la misma a fin de exponer su alcance y sus

---

<sup>1</sup> Mauricio Meschoulam, *La guerra en Siria: cinco años de análisis, abril 2011-diciembre 2016*, Paradigma, 2016, p. 107.

implicaciones, a fin de comprender cómo es que se han producido las olas masivas de refugiados, así como dar a conocer sus principales destinos.

### **1.1. Antecedentes**

Para poder entender la situación actual de Siria, se debe tener una visión regional, ya que la población de dicho país no era la única que se encontraba bajo un régimen arbitrario, sino que el contexto de pobreza extrema, corrupción política, represión y opresión se extendía por distintos países de Asia Occidental y del Norte de África; por tanto, la respuesta social siria que generó el conflicto en cuestión tiene un antecedente más allá de las fronteras nacionales: las Primaveras Árabes.

Debido a que la guerra civil en Siria es un fenómeno circunscrito al marco de las Primaveras Árabes, se torna necesario analizar los diversos acontecimientos que dieron lugar a las protestas en cuestión, las cuales, sumadas a la situación interna anterior al estallido del conflicto sirio, dieron el impulso a la población para levantarse en contra de su gobierno con la esperanza de obtener resultados similares a las caídas de los regímenes en Túnez, Egipto, Libia y Yemen.

Se le conoce como Primaveras Árabes a la serie de levantamientos populares causados por la insatisfacción compartida que se tenía de la calidad de vida en dichos territorios “debido a la falta de oportunidades de empleo en el sector formal, la mala calidad de los servicios públicos y la falta de rendición de cuentas del Gobierno”<sup>2</sup>, sumados a la desigualdad, un ambiente de censura de expresión y opinión, detenciones arbitrarias y abusos por parte de las autoridades.

Entre las demandas principales de la población se encontraban la supresión del carácter autocrático del gobierno, el fin de la corrupción, la desconcentración de la riqueza que mantenía la burguesía alauí chií, así como la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral nacional para brindarles mayores oportunidades de desarrollo.

Debido a esta situación, no faltó mucho para que se presentara una reacción por parte de las poblaciones que se encontraban bajo este tipo de injusticias,

---

<sup>2</sup> Banco Mundial, *El descontento de la clase media impulsó la primavera árabe* [en línea], 21 de octubre de 2015, dirección URL: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/10/21/middle-class-frustration-that-fueled-the-arab-spring> [fecha de consulta: 22 de octubre de 2017].

humillaciones y arbitrariedades, produciéndose así las primeras manifestaciones en Túnez, mismas que serían las primeras en toda la historia en ser convocadas por medios tecnológicos como las redes sociales y el internet.

Las Primaveras Árabes tuvieron su origen el 17 de diciembre de 2010 en Sidi Bouzid, Túnez, con la inmolación de Mohamed Bouazizi –un vendedor de frutas ambulante a quien le fueron incautadas sus mercancías y cuentas de ahorros por parte de un policía arbitrario– como señal de protesta; su suicidio lo convirtió en un mártir de la revolución haciendo estallar las manifestaciones en contra del sistema, las cuales provocaron la caída del régimen y la dimisión del Presidente Zine El Abidine Ben Ali<sup>3</sup> el 4 de enero de 2011, tras 24 años en el poder.

Fue hasta el triunfo del partido Nidaa Tunis el 31 de diciembre de 2014 con el candidato Beji Caid Essebsi<sup>4</sup> que empezó el verdadero camino a la democracia, lo que hizo a Túnez acreedor del Premio Nobel de la Paz por su colaboración en el desarrollo de una democracia plural<sup>5</sup>, siendo el único de los países involucrados en las Primaveras Árabes en completar la transición hacia la democracia. Al igual que en Túnez, en Egipto se logró derrotar al Presidente Hosni Mubarak el 11 de febrero de 2011 después de 30 años en el poder, siendo el líder de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi, quien tomaría su lugar; sin embargo, este intentó imponer el islam como religión única para Egipto, hecho que hizo renovar con mayor fuerza las revueltas y manifestaciones masivas provocando el encarcelamiento y la condena a pena de muerte del Presidente y otros miembros de los Hermanos Musulmanes acusados de “ordenar la detención ilegal y la tortura de otros manifestantes durante choques frente al palacio presidencial de Ittihadiya en El Cairo en diciembre de 2012”<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Kevin Connolly, “10 consecuencias inesperadas de la Primavera Árabe” [en línea], *BBC Mundo*, sección “Medio Oriente”, 15 de diciembre de 2013, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212\\_primavera\\_arabe\\_consecuencias\\_finde](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212_primavera_arabe_consecuencias_finde) [fecha de consulta: 22 de octubre de 2017].

<sup>4</sup> Rosa Meneses, “El partido laico Nidaa Tunis gana las elecciones parlamentarias en Túnez” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 30 de octubre de 2014, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/10/30/5451b785268e3ee9498b456b.html> [fecha de consulta: 23 de octubre de 2017].

<sup>5</sup> Francisco Carrión, “Sólo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 15 de marzo de 2016, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/15/56e6e72b22601d98338b460c.html> [fecha de consulta: 23 de octubre de 2017].

<sup>6</sup> BBC Mundo, “Egipto: ¿cómo acabó condenado a muerte Mohamed Morsi?” [en línea], *BBC Mundo*, 17 de mayo de 2015, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150517\\_morsi\\_preguntas\\_am](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150517_morsi_preguntas_am) [fecha de consulta: 23 de octubre de 2017].

Actualmente el pueblo egipcio se ha vuelto a manifestar en contra del Presidente en turno, Abdel Fattah al-Sisi, quien llegó al poder gracias a un golpe de Estado en julio de 2013 y que ha provocado que la población egipcia se encuentre frente a una severa crisis económica y política que ha traído consigo una suspensión de las libertades públicas, desapariciones y torturas, censura a la libertad de prensa e incluso la cesión de dos islas del mar Rojo que fueron entregadas a Arabia Saudita<sup>7</sup>.

En Libia, por otro lado, Muammar al-Qadafi llegó al poder en 1969 por un golpe de Estado auspiciado por los oficiales libres libios y terminó su dictadura luego de ser asesinado por su pueblo el 20 de octubre de 2011, tras 42 años de régimen. El caso libanés se distingue del resto debido a que es el único en el que existió una intervención por parte de la ONU a través de bombardeos al ejército libio – auspiciados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte–, y la Resolución 1973, la cual tenía como fin proteger a la población de los abusos por parte del gobierno de Qadafi<sup>8</sup>.

Hoy en día existe una disputa por el poder entre dos parlamentos y tres gobiernos que se mantienen en disputa por ganar el control del poco territorio que no se encuentra bajo el mandato del Estado Islámico<sup>9</sup>, mismo que ha tenido avances importantes en los últimos años en su camino a convertir a Libia en una de sus nuevas bases para la expansión de los ideales del líder Abu Bakr al-Baghdadi<sup>10</sup>.

Otro de los países donde el movimiento no resultó como se esperaba fue Yemen, donde si bien se logró evitar una guerra civil tras el triunfo del pueblo al derrocar y exiliar al ex Presidente Ali Abdula Saleh el 21 de enero de 2012, luego

---

<sup>7</sup> Francisco Carrión, “La ruina del Egipto de Al Sisi” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 3 de julio de 2017, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/07/03/59592347e2704ef7568b459e.html> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* [en línea], 17 de marzo de 2011, p. 1, dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011)) [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>9</sup> BBC Mundo, “7 preguntas para entender el caos de Libia desde la caída de Gadafi” [en línea], *BBC Mundo*, 4 de agosto de 2016, dirección URL: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36971817> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>10</sup> Francisco Carrión, “Sólo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático”, *op. cit.*, s/p.

de 22 años de gobernar el país, la estabilidad política continuó siendo frágil debido a que el sistema no se modificó<sup>11</sup>.

De hecho, lo único que ocurrió fue que a Ali Abdula le sucedió Abd Rabbo Mansur Hadi, quien fuera Vicepresidente del primero y que en conjunto con Arabia Saudita logró establecer un gobierno de unidad nacional, y aunque se intentó realizar un golpe de Estado en su contra, Arabia Saudita se encargó de formar una coalición internacional para darle apoyo a su facción regresándolo al mando del gobierno<sup>12</sup>.

A pesar de que el modelo democrático resultó efectivo sólo en un país, la base ideológica de estos movimientos le dio el valor al pueblo sirio para levantarse en armas y exigir el respeto de sus derechos y libertades con el objetivo de lograr no sólo derrocar al gobierno del Presidente Bashar al-Assad, sino de tener el mismo resultado que en Túnez, manteniendo la confianza en que una elección democrática brindaría la oportunidad de mejorar la situación interna.

Ahora bien, para comenzar a abordar el conflicto, es necesario recordar que, a lo largo de la historia, Siria se ha caracterizado por ser un país complejo tanto étnica como religiosamente debido a la composición de su población, y es que antes de la guerra civil el país se conformaba de la siguiente manera: los suníes<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Rosa Meneses, "Yemen, la otra 'primavera' fallida" [en línea], *El Mundo*, sección "Internacional", 19 de mayo de 2015, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/05/19/537a5314e2704e6e148b457f.html> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>12</sup> Ricardo González, "Desolación en Yemen, la guerra olvidada del mundo árabe" [en línea], *La Nación*, sección "Crisis en Siria", 23 de agosto de 2016, dirección URL: <http://www.lanacion.com.ar/1930615-desolacion-en-yemen-la-guerra-olvidada-del-mundo-arabe> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>13</sup> En el año 632 d.C., cuando Mahoma (profeta y mensajero de Alá) murió sin dejar descendencia masculina, inició entre los musulmanes una lucha para ver quién sería el heredero, es decir, quién tomaría el puesto de Califa (soberano con poder político y religioso); como consecuencia, se daría una división interna en dos grandes ramas: los chiíes y los suníes. Los primeros son partidarios de Ali Ibn Abi Talib, primo y yerno de Mahoma, quien debido a su vínculo sanguíneo es considerado por estos como el único heredero legítimo junto con sus descendientes. Los suníes, en cambio, se apegan a la Sunna, texto sagrado que recoge citas, prácticas y enseñanzas de Mahoma; de acuerdo con esta, el Califa debía ser elegido por la comunidad musulmana. Estos se ven a ellos mismos como la rama más tradicional y ortodoxa del islam.

En el caso de Siria, el actual gobernante y los jefes militares pertenecen a una rama heterodoxa del islam chií conocido como alauí, cuyas costumbres y creencias no congenian con las del islam mayoritario, es decir, su calendario contiene fiestas religiosas suníes, chiíes y cristianas, no tienen templos y sus ceremonias son celebradas en casas particulares. Los alauíes interpretan de forma alegórica el Corán y los pilares del islam, haciendo que la realización de las cinco oraciones diarias, el ayuno en Ramadán y la peregrinación a La Meca no sean vistos como obligatorios, tomando como guía no sólo el Corán, sino también el *Nahj al-Balaghah*, recopila sermones, narraciones y escritos atribuidos a Ali. Guillermo Llona, "Alauitas, la secta que manda en Siria y no cree que las mujeres tengan alma" [en línea], *ABC Internacional*, sección "Internacional", 4 de junio de 2013, dirección URL: <https://www.abc.es/internacional/abci-alauitas-siria-assad-201206240000-noticia.html> [fecha de consulta: 30 de junio de 2019].

constituían el 75% de la población total, es decir, unos 23 millones de habitantes, la cristiana rondaba alrededor del 12%, la minoría alauí era apenas el 10% y por último se encontraban otras minorías como la drusa y la kurda que también son afiliadas a la religión suní<sup>14</sup>.

Lo anterior quiere decir, entonces, que la mayor parte de la población fue y continúa siendo gobernada por un grupo selecto perteneciente a la minoría del país, situación que responde al golpe de Estado del entonces Ministro de Defensa, Hafez al-Assad, que en 1970 logró posicionarse en el poder.

Durante su mandato, Siria inició la guerra contra Israel en octubre de 1973 con el objetivo de recuperar el Golán, territorio que había perdido siete años atrás, al mismo tiempo que envió tropas a Líbano como parte de la cooperación para conseguir la paz en ese país bajo la aprobación de la Liga de Estados Árabes y Estados Unidos; en el ámbito interno, en cambio, abatió el levantamiento sunita que, liderado por los Hermanos Musulmanes, obtuvo el apoyo de distintos sectores sociales en ciudades significativas como Damasco y Alepo en 1982.

Desde entonces los islamistas radicales sunníes habían tratado de provocar un estado de terror que volviera a dar motivación a la población para levantarse en contra del régimen; por tanto, ante el temor de ver frágil a su gobierno, Hafez al-Assad buscó por diversos medios un acercamiento con Estados Unidos, pero la injerencia de Israel mitigó esos intentos.

Tras la llegada de George Bush hijo a la presidencia de Estados Unidos, Siria fue incluida en el “Eje del mal”, expresión bajo la cual se describían a los regímenes que supuestamente apoyaban al terrorismo; en consecuencia, sufrió un aislamiento que trajo consigo la coalición del país con su actual aliado regional, Irán, asociación privilegiada que ha permanecido vigente incluso tras la muerte de Hafez y con el actual posicionamiento de Bashar al-Assad a cargo del régimen<sup>15</sup>.

El actual Presidente sirio obtuvo el puesto tras resultar victorioso sin oponente alguno durante las elecciones del año 2000 y volver a ser reelegido sin

---

<sup>14</sup> Eugenio García Gascón, “De Hafez a Basar al-Assad, las claves de 35 años de dictadura en Siria” [en línea], *El Mundo*, sección “La aventura de la Historia”, 1 de octubre de 2015, dirección URL: <http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2015/10/01/560d0b55ca4741dc2a8b457d.html> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>15</sup> *Idem*.

rivales para un segundo periodo de siete años en el 2007; durante su mandato, y años antes de que la guerra civil comenzara, ya existían exigencias por parte de los pobladores sirios que se quejaban por el alto desempleo en el país, la extensa corrupción, la falta de libertad política y de la represión por parte de las autoridades gubernamentales<sup>16</sup>.

La política económica del régimen se basaba en una cultura de rendición de cuentas opaca y corrupta donde cualquier entrada de capital –incluyendo las empresas comerciales e industriales– que buscaba florecer, tenía que estar asociada con un miembro del clan Assad, resultando en una concentración de oportunidades y riquezas a expensas de otros clientes del régimen. A esto se aumentaron el ambulante, la pobreza, los bajos salarios y que el sector público dejara de ofrecer empleos y pensiones, así como la sequía de 2007 a 2010, la eliminación de subsidios en los insumos agrícolas, el abandono del sistema de planificación y cooperativas agrícolas y el mal uso de los recursos naturales que respondía a intereses externos<sup>17</sup>.

Debido a que los pobladores no recibían respuesta favorable alguna por parte de Bashar al-Assad o de su gobierno ante la situación decadente que se vivía dentro del país, el acto siguiente fue que “sus gobernados, sedientos de derechos y libertad, venciendo un miedo de décadas, se encargaron de refutarle de manera espectacular y dramática”<sup>18</sup>, dando lugar a la versión siria de las Primaveras Árabes, conocida hoy en día como la guerra civil en Siria.

---

<sup>16</sup> CNN, “¿Quién es el presidente de Siria Bashar al Assad?” [en línea], CNN, 10 de abril de 2017, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/10/quien-es-el-presidente-de-siria-bashar-al-assad/> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

<sup>17</sup> De acuerdo con Marta Tawil, profesora e investigadora de tiempo completo en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: “El hecho de que Bashar buscara legitimarse fuera, y no dentro de su país, hizo que la geopolítica siria se definiera con base en dinámicas de apropiación y depredación de los recursos del país [...] La reintegración de Siria en el juego internacional fue, pues, una ilusión; más aún porque, al tratar de legitimarse con apoyos externos y de consolidar su poder dentro del régimen que heredó, Asad aflojó, sin saberlo, las cuerdas de control sobre la sociedad siria”, en Marta Tawil Kuri, *Siria. Poder regional, legitimidad y política exterior 1996-2015*, El Colegio de México, México, 2016, p. 257.

<sup>18</sup> Roberto Ortiz de Zárate, “Bashar al-Assad” [en línea], *Barcelona Centre for International Affairs*, 30 de septiembre de 2016, dirección URL: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/asia/siria/bashar\\_al\\_assad](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/siria/bashar_al_assad) [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

## 1.2. Guerra civil en Siria

El Presidente de Siria, Bashar al-Assad, perteneciente a la minoría alauí chií y quien gobierna actualmente un país de mayoría sunita, llegó a la presidencia en el año 2000 para continuar con el legado de su padre, hecho que ha mantenido a la familia frente al gobierno desde 1970.

Al igual que en la administración de su padre, el régimen de Bashar al-Assad no ha tenido en cuenta los intereses de la mayoría sunita y en su lugar ha mantenido el ejercicio de un gobierno en favor de un grupo reducido de personas pertenecientes a esa minoría étnica religiosa alauí<sup>19</sup>; en este sentido, la guerra civil en Siria tiene sus orígenes no sólo en esta preferencia sectorial, sino también en la corrupción, ruptura política, pobreza, violación de derechos humanos y desigualdad en el sistema.

Dentro de este contexto interno adverso, sumado al incentivo que se generaría al darse a conocer las caídas de los distintos regímenes en los países árabes causadas por las manifestaciones aglutinadas en las Primaveras Árabes, el acto que hizo estallar la guerra civil fue el arresto y supuesta tortura de un grupo de adolescentes en Daraa, al sur de Siria, después de realizar un *graffiti* en un muro escolar con la leyenda “الشعب يريد إسقاط النظام”, traducido al español como “El pueblo quiere derrocar al régimen”<sup>20</sup>.

Es así como el 15 de marzo de 2011 pobladores sirios salieron a la calle para exigir la liberación de presos políticos y protestar contra el régimen de Assad, manifestaciones que fueron acalladas cuando las autoridades de Daraa respondieron de forma violenta con disparos, tortura de prisioneros, arrestos masivos y censura periodística de los acontecimientos sucedidos, hecho que en vez de mitigar el movimiento sólo logró que se retomara con mayor intensidad.

Estos actos fueron posteriormente justificados por el gobierno una vez que el Presidente al-Assad impuso una ley que levantó “el estado de excepción, vigente

---

<sup>19</sup> Olga Elena Ramírez Poggi y Olga Lukashovich Pérez, *Los intereses y las posiciones de los principales actores internacionales en el conflicto de Siria*, Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Argentina, 2016, p. 3.

<sup>20</sup> Nick Thompson, “Guerra de Siria: cómo fue que un *graffiti* derivó en una gran crisis humanitaria” [en línea], CNN, 9 de octubre de 2015, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/10/09/guerra-de-siria-como-fue-que-el-conflicto-derivo-en-una-gran-crisis-humanitaria/> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

desde hacía 48 años. La ley, que comenzó a regir en 1963, restringía la libertad de expresión y le entregaba amplios poderes al gobierno para detener personas por presuntas amenazas a la seguridad nacional”<sup>21</sup>, lo que daría mayor motivación a la población para continuar con los levantamientos.

El clímax del conflicto ocurrió la madrugada del 21 de agosto de 2013 cuando se suscitó un ataque con gas tóxico –conocido como gas sarín– en Guta, suburbio opositor de Damasco, mismo que por sus efectos, como ardor en los ojos, dificultades respiratorias, vómitos y desmayos<sup>22</sup>, dejó entre 300 y 1,700 civiles muertos<sup>23</sup>, siendo calificado como “el ataque más mortífero del último cuarto de siglo”<sup>24</sup>.

Una vez iniciada la violencia hacia los movimientos opositores se generó una división entre la población que actualmente se mantiene en dos bandos enfrentados; por un lado, se encuentran los grupos que conforman la oposición en contra del gobierno de Bashar al-Assad:

- a) Grupos islamistas y yihadistas: estos conglomerados aglutinan miembros radicales que reciben financiamiento de países como Qatar y Arabia Saudita<sup>25</sup> para fortalecer su papel durante la contienda.
- b) Ejército Sirio Libre: constituye la principal facción armada de oposición durante el conflicto y está formado por militares sirios que conforme la represión del gobierno se intensificaba desertaron al servicio que originalmente brindaban para el régimen de Bashar al-Assad y terminaron convirtiéndose en el brazo militar de los Hermanos Musulmanes<sup>26</sup>. El origen de este ejército no sólo marcó el inicio de la resistencia armada frente al

---

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Jean-Philippe Rémy, “El ataque químico que viví en Siria” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 27 de mayo de 2013, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2013/05/27/actualidad/1369644094\\_374656.html](https://elpais.com/internacional/2013/05/27/actualidad/1369644094_374656.html) [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017].

<sup>23</sup> Lluís Miquel Hurtado, “La muerte es silenciosa en Siria” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 21 de agosto de 2015, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/21/55d6131546163fe2638b4582.html> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> Natalia Sancha, “Quién es quién en la guerra en Siria” [en línea], *El País*, sección “Conflicto sirio”, 25 de enero de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/01/25/actualidad/1453739657\\_964290.html](https://elpais.com/internacional/2016/01/25/actualidad/1453739657_964290.html) [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

<sup>26</sup> Olga Elena Ramírez Poggi y Olga Lukashevich, *op. cit.*, p. 13.

régimen, sino que también dio lugar al establecimiento del Consejo Nacional Sirio en octubre de 2011<sup>27</sup>.

- c) Estado Islámico: anunció su entrada a la guerra al apoderarse de la ciudad de Al Raqa en la primavera de 2013, donde no tardó en anunciar la instauración de un califato que se extendería desde el oeste de Siria hasta el oriente de Iraq, nombrando a Abu Bakr al-Baghdadi como líder de este nuevo Estado. Sin embargo, en junio se llevaron a cabo elecciones presidenciales dentro de las zonas controladas por el gobierno, dejando de nuevo a Bashar al-Assad como Presidente<sup>28</sup>.
- d) Ejército de la Conquista: es una congregación conformada por el grupo islamista de Ahrar el Sham y los yihadistas pertenecientes al Jabhat Fatá al Sham, antes conocido como Frente al Nusra, el cual rompió su filial con Al Qaeda y que es dirigido por Abu Mohamad al Golani<sup>29</sup>.
- e) Unidades de Protección Popular (milicia kurda): es un grupo armado que trabaja en la región de Rojava con el apoyo conjunto del Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK, por sus siglas en kurdo) de Turquía y de Estados Unidos, al mismo tiempo que se rige bajo las órdenes del Comité Supremo Kurdo. La característica principal de esta milicia es el papel de las mujeres dentro de su logística, en la cual se presenta una amplia participación de estas en el ámbito militar.
- f) Consejo Nacional Sirio: constituido tan sólo seis meses después del inicio de la guerra civil, y con la injerencia de los Hermanos Musulmanes, se erigió con el objetivo de fungir como figura gubernamental alternante al régimen de Bashar al-Assad. Debido a que tiene su base en Turquía, se considera como un grupo con poca influencia sobre las partes.

---

<sup>27</sup> BBC Mundo, "Siria: diez claves para entender una guerra de cinco años" [en línea], *BBC Mundo*, 15 de marzo de 2016, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140314\\_siria\\_guerra\\_aniversario\\_az](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140314_siria_guerra_aniversario_az) [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

<sup>28</sup> Pablo Mayo Cerqueiro, "Cronología: cinco años de guerra civil en Siria" [en línea], *El Español*, 15 de marzo de 2016, dirección URL: [http://www.elespanol.com/mundo/20160314/109489349\\_0.html](http://www.elespanol.com/mundo/20160314/109489349_0.html) [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

<sup>29</sup> Reuters, "El Frente al Nusra cambia de nombre tras desligarse de Al Qaeda" [en línea], *El País*, sección "Internacional", 25 de enero de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/07/28/actualidad/1469725569\\_396798.html](https://elpais.com/internacional/2016/07/28/actualidad/1469725569_396798.html) [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

- g) Coalición Nacional para las Fuerzas Sirias Revolucionarias y Opositoras: Absorbiendo al Consejo Nacional Sirio, se creó en noviembre de 2012 para perseguir el fin de crear un gobierno transitorio para el pueblo sirio.

Por el otro lado están aquellos grupos políticos y religiosos minoristas que se mantienen fieles al gobierno, tales como:

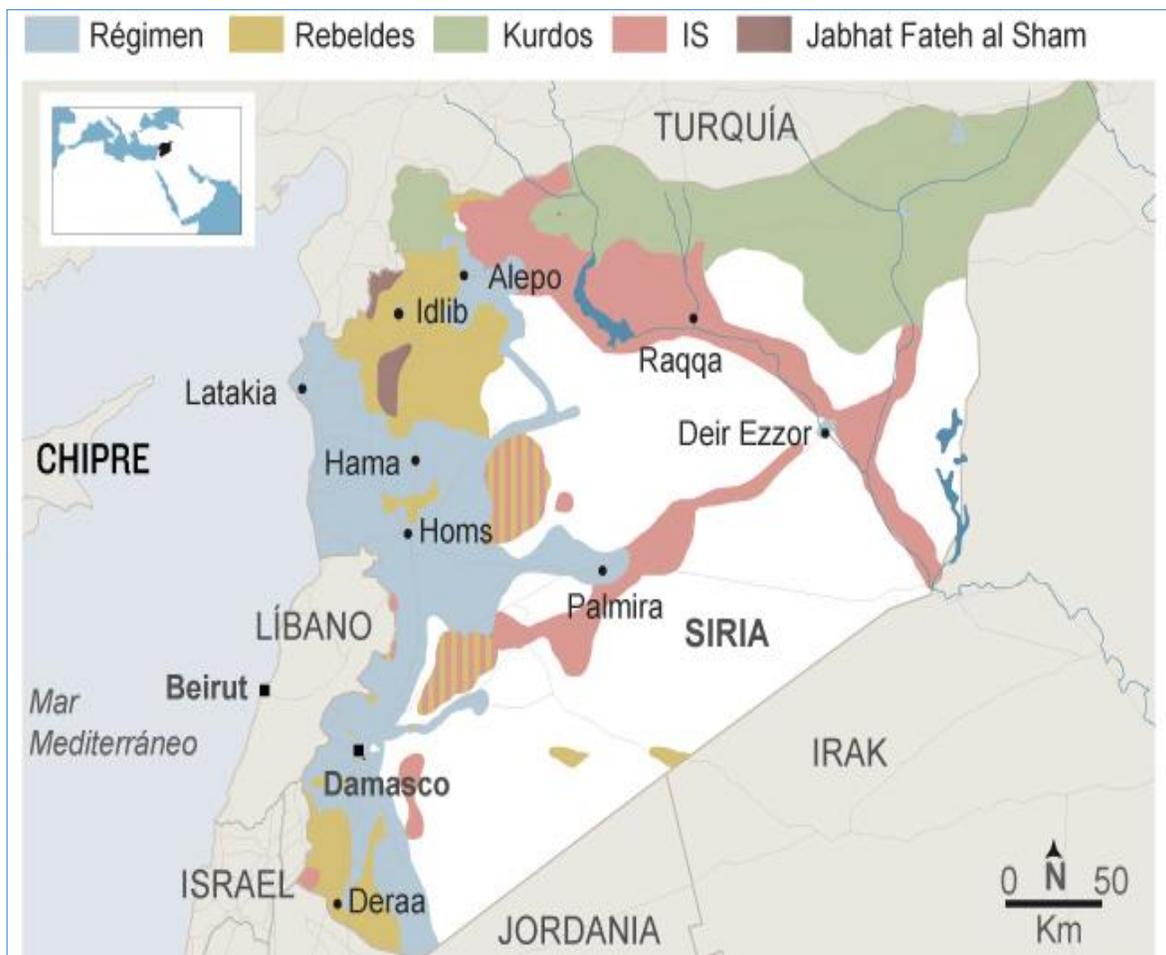
- a) Ejército Árabe Sirio: está formado por la milicia que aún defiende los intereses del régimen y que actualmente mantiene el control de las mayores urbes del país, entre las que se destacan Latakia, Tartus, parte de Alepo y Damasco.
- b) Fuerzas Nacionales de Defensa: creadas en 2012 por el gobierno de Bashar al-Assad, son consideradas la rama más importante del Ejército Árabe Sirio; su composición se encuentra integrada por soldados en reserva o incluso voluntarios que reciben armamento, entrenamiento y financiamiento por parte del propio gobierno.
- c) Comités populares: estratégicamente ubicados en las zonas habitadas por las minorías cristianas, alauíes, suníes y drusas, se trata de vecinos armados, entrenados y auspiciados por parte del régimen con el objetivo de mantener la vigilancia y control de esas áreas.
- d) Milicias de Hezbolá: con una fuerte presencia en el área de la franja occidental fronteriza con Líbano, Alepo, Latakia, la periferia de Damasco y el sur del país, las milicias de Hezbolá apoyan al gobierno de Bashar al-Assad debido a las relaciones históricas entre aquellas y el grupo en el poder. Lo anterior, producto de la ayuda que recibió el partido chií –de origen libanés– por parte de Siria para su creación durante la guerra civil libanesa contra Israel en 1982.
- e) Partido Social Nacionalista Sirio: fundado en 1932 en Líbano, este partido secular con cúpulas en Irak y Siria guarda en su ideología la defensa de la unidad de la Gran Siria<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> *Idem.*

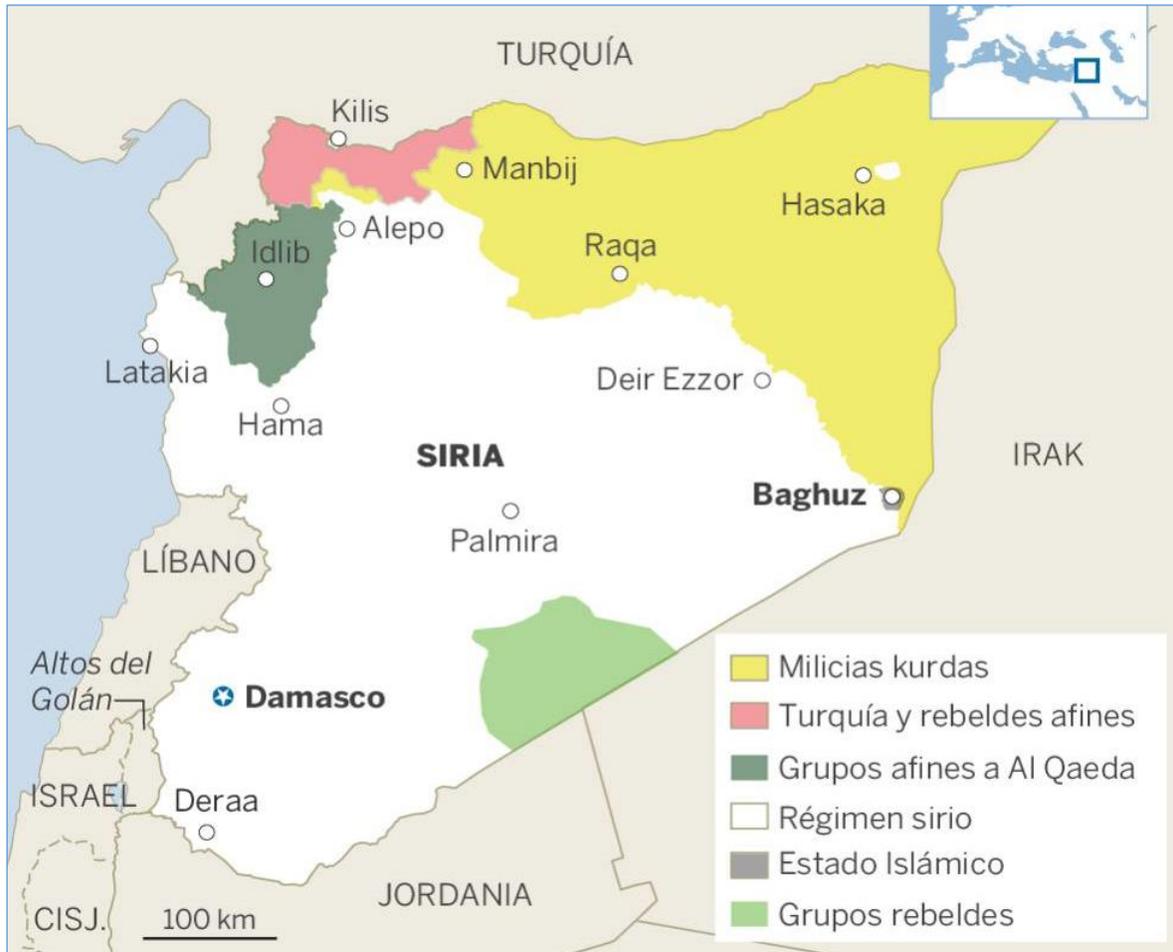
A continuación, se presentan dos mapas –2016 y 2018– de las zonas controladas por los diversos grupos con el fin de ilustrar el conflicto en cuanto al dominio territorial.

**Mapa 1**  
**Los frentes de la guerra civil en Siria (2016)**



Fuente: Francisco Carrión, “El puzzle de la guerra civil siria” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 10 de septiembre de 2016, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/28/57c1ba0c46163f595b8b45dd.html> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

**Mapa 2**  
**Los frentes de la guerra civil en Siria (2018)**



Fuente: Juan Carlos Sanz, “EE. UU. y Rusia reviven la Guerra Fría en Oriente Próximo con dos cumbres” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 15 de febrero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2019/02/14/actualidad/1550170674\\_276095.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/14/actualidad/1550170674_276095.html) [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].

Como puede verse si se comparan ambos mapas (1 y 2), el régimen de Bashar al-Assad ha retomado gran parte del suroeste sirio que había perdido, por lo que se ha dicho que prácticamente ha ganado la guerra; sin embargo, si esto sucediera, Assad quedaría en deuda con sus aliados en Moscú y Teherán<sup>31</sup>. Debido a que el conflicto continúa tras casi una década de guerra, el balance ha arrojado una gran cantidad de víctimas, y si bien es cierto que nadie conoce con exactitud la

<sup>31</sup> Juan Carlos Sanz, “¿Está Assad ya ganando la guerra en Siria? ¿Qué implicaciones tendría su victoria?” [en línea], *El Universal*, sección “Internacional”, 9 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.eluniversal.com.mx/mauricio-meschoulam/esta-assad-ya-ganando-la-guerra-en-siria-queimplicaciones-tendria-su-victoria> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].

cantidad de muertes que se han provocado debido a los enfrentamientos armados, se realiza una compilación de las diversas cifras proclamadas por distintas organizaciones y medios de comunicación con el objetivo de generar una visión del alcance no sólo social, sino también económico que han adquirido las secuelas del conflicto dentro y fuera de Siria.

Después de tres años de iniciada la guerra, a finales de 2014, la ONU detuvo su conteo anunciando para entonces una cifra que ascendía a 250,000 muertos, número que siguió aumentando hasta llegar, de acuerdo con el enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, a 400,000 personas fallecidas para abril de 2016<sup>32</sup>.

Desde una fuente interna como es el caso del Observatorio Sirio de los Derechos Humanos, para 2016 se tenía registrada una cantidad de bajas de 366,000 personas, lo que equivalió a la pérdida del 15% de la población siria y la caída de la esperanza de vida de los 75.9 años en 2010 a 55.7 en tan sólo cinco años, según cifras de la ONU<sup>33</sup>.

Por otro lado, el periódico *El País* anunció que desde el inicio de la disputa en 2011 hasta 2016 se dieron entre 320,000 y 450,000 pérdidas humanas –de las cuales un tercio fueron civiles– mientras que otras 1.5 millones resultaron heridas<sup>34</sup>. Otra fuente, la agencia RIA Novosti, arrojó los siguientes datos:

---

<sup>32</sup> José Manuel Abad Liñán, “El baile de cifras de los muertos en Siria” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 14 de diciembre de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811\\_024842.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811_024842.html) [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

<sup>33</sup> Maite Vaquero, “Siria: cinco años de guerra en cifras” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 15 de marzo de 2016, dirección URL: <http://www.elmundo.es/grafico/internacional/2016/03/15/56e71d82e2704e39478b466b.html> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

<sup>34</sup> Natalia Sancha, “La guerra siria, en cifras” [en línea], *El País*, 15 de marzo de 2017, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489493449\\_639847.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489493449_639847.html) [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

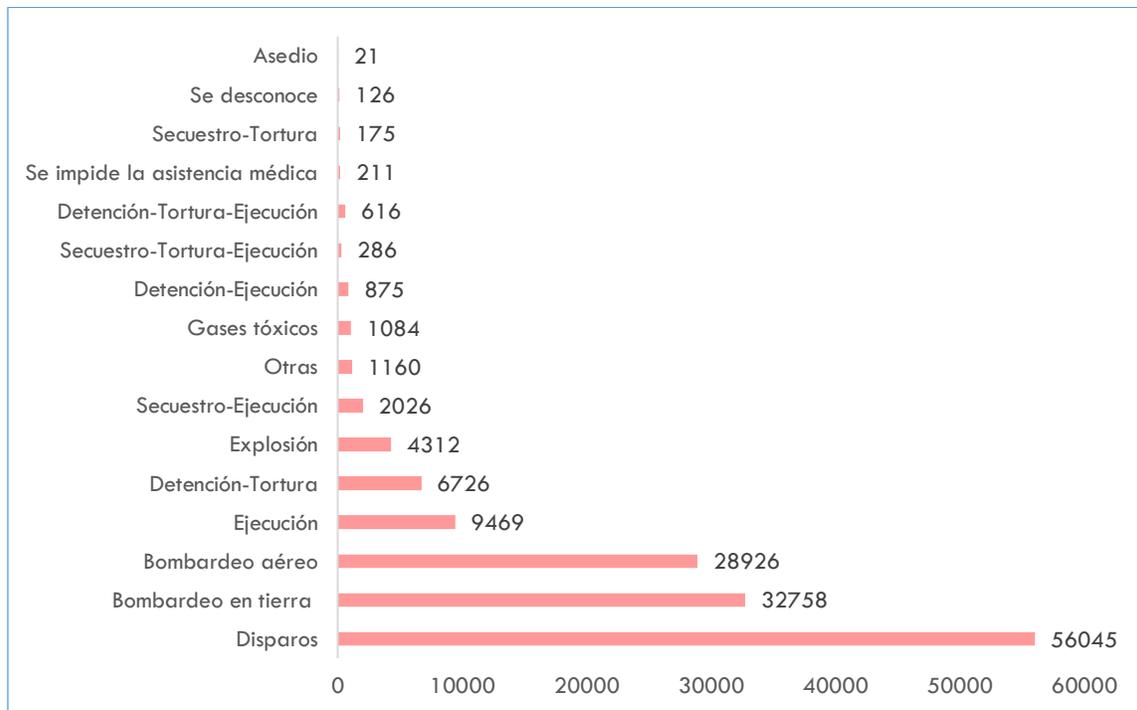
**Cuadro 1**  
**Cifras aproximadas de los efectos de la guerra civil en Siria**

Cifras aproximadas			
<b>470.000</b>	<b>117.000</b>	<b>84.600</b>	<b>27.438</b>
mue <span>rtos</span>	desaparecidos	millones de dólares en pérdidas	edificios destruidos

Fuente: RIA Novosti, "Infografía: los aterradores efectos del conflicto de Siria, en cifras" [en línea], *RT actualidad*, 16 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/255347-infografia-conflicto-siria-cifras> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

En el siguiente gráfico se exponen las causas de muerte más comunes durante el combate, siendo los disparos y los bombardeos, tanto aéreos como terrestres, los ataques que se han cobrado más vidas.

**Gráfico 1**  
**Causas de muerte y número de víctimas durante la guerra civil en Siria hasta 2016**

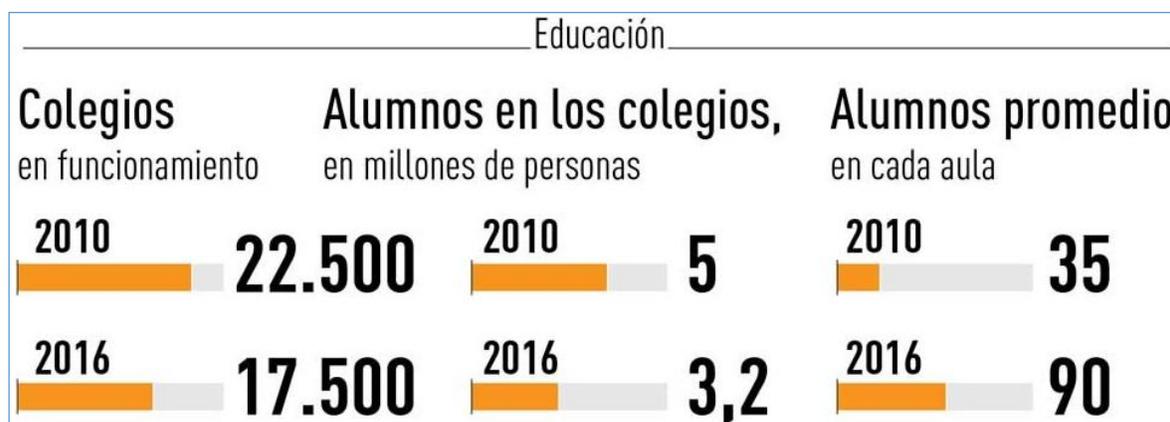


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Violations Documentation Center in Syria. Véase José Manuel Abad Liñán, "El baile de cifras de los muertos en Siria" [en línea], *El País*, sección "Internacional", 14 de diciembre de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811\\_024842.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811_024842.html) [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

Por otro lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) invita a la reflexión sobre la realidad que viven los niños sirios al exponer que todos aquellos menores de cinco años no han conocido otra cosa que no sea un estilo de vida bélico rodeado de guerra; es decir, han despertado, comido y dormido rodeados de bombardeos, disparos y riesgos de muerte.

Esto ha causado que cualquier niño que haya nacido o vivido en los últimos diez años nunca tendrá la oportunidad de conocer la Siria que recuerdan sus padres<sup>35</sup>. Dentro de este contexto adverso las oportunidades educativas en Siria cada vez son más escasas, por lo que se estima que la pérdida de capital humano llegará a los 10,700 millones de dólares gracias a los diversos ataques a escuelas, lo cual evita que los niños continúen con sus estudios y puedan generar oportunidades para su futuro<sup>36</sup>. Prueba de lo anterior son las cifras publicadas por la agencia RIA Novosti:

**Cuadro 2**  
**El estado de la educación tras la guerra civil en Siria**



Fuente: RIA Novosti, "Infografía: los aterradoros efectos del conflicto de Siria, en cifras" [en línea], *RT actualidad*, 16 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/255347-infografia-conflicto-siria-cifras> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

Siguiendo con las secuelas en el ámbito económico, la factura generada por el conflicto ha superado los 170,000 millones de euros y la producción diaria de

<sup>35</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Syria Crisis Humanitarian Highlights and Results*, January 2016, *apud*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *No place for children: The impact of five years of war on syria's children and their childhoods*, Nueva York, 14 de marzo de 2016, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 11.

barriles de petróleo ha disminuido de 385,000 en 2010 a 8,000 en 2017<sup>37</sup>; al mismo tiempo se ha dado una devaluación de la libra siria del 1,000%, mientras que aproximadamente el 50% de las infraestructuras del país han sido destruidas como consecuencia de los ataques entre los bandos en disputa<sup>38</sup>.

En resumen, el impacto económico en Siria ha sido tan grave que su derrama equivale a cinco veces el valor de su Producto Interno Bruto, y es que a pesar de que la ayuda humanitaria ha sido aproximadamente de unos 47,325 millones de euros, el 80% de la población sigue encontrándose en condiciones de pobreza extrema<sup>39</sup>.

Finalmente, es necesario aclarar que la disparidad de unas fuentes con otras revela que existe una carencia de acceso a la información en donde los medios y organizaciones obtienen sus datos a partir del estudio de las zonas bajo control rebelde mientras que aquellas áreas controladas por el gobierno son desatendidas debido a las restricciones de acceso por parte de este<sup>40</sup>.

### **1.3. La internacionalización de la guerra civil en Siria**

Si bien la guerra civil en Siria inició como una contienda interna entre el régimen gobernante y una población indignada por la forma en la que se manejaba el gobierno, pronto empezaron a involucrarse otros actores de alcance regional. Esto provocó que el conflicto atrajera las miradas de la sociedad internacional, no sólo por los intereses de las potencias que se veían en riesgo, sino por las consecuencias políticas, económicas y sociales que este generaba, las cuales han derivado en pérdidas económicas importantes, la división y oposición entre los actores internacionales que han brindado apoyo a cada uno de los bandos en pugna y la migración forzada de millones de pobladores sirios que han huido para sobrevivir a las olas de violencia generadas en su país.

La magnitud del conflicto y sus efectos a nivel internacional han sido tales que actualmente no puede pensarse en él sin tomar en cuenta las intervenciones,

---

<sup>37</sup> Natalia Sancha, "La guerra siria, en cifras", *op. cit.*, s/p.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Maite Vaquero, *op. cit.*, s/p.

<sup>40</sup> José Manuel Abad Liñán, *op. cit.*, s/p.

los pronunciamientos, el entrenamiento, el armamento, los ataques y las defensas que han aportado otros países, así como la admisión de millones de refugiados alrededor del mundo; será precisamente a partir de estos factores que se podrá entender cómo uno de los efectos principales de la civil en Siria, la migración forzada, se extendió hasta la UE.

### **1.3.1. El ámbito regional: actores relevantes**

Gracias a la posición estratégica que mantiene Siria, los intereses en juego y la escalada del propio conflicto, la guerra civil se internacionalizó cuando sus efectos empezaron a sobrepasar las fronteras nacionales y después regionales; así, rápidamente surgieron divergencias entre los actores regionales involucrados respecto al medio por el cual se debería dar una solución al conflicto y la manera en la que la disputa estaba afectando sus intereses y a la población.

Debido a que ninguna de las partes en contienda parecía capaz de infligir una derrota decisiva contra la otra, la comunidad internacional siguió interviniendo en la disputa por medio de apoyos diversos:

- a) Irán: este país de mayoría chií ha sido aliado de Siria desde 1971 e incluso ha formado, junto a Hezbolá y Hamas, el “Eje de la Resistencia”, mismo que ha mantenido un firme respaldo al gobierno de Bashar al-Assad. De manera adicional, ha proporcionado sus mejores armas y sus hombres mejor entrenados –con hasta 2,100 bajas en sus filas por la guerra civil–<sup>41</sup>, asesoramiento a las fuerzas de Assad, entrenamiento de las fuerzas de seguridad y apoyo técnico a partir del envío de material. Además, Irán ha apoyado a nivel financiero al gobierno de Assad por medio de préstamos con los que se ha formado gran parte del presupuesto del gobierno sirio, el cual era de apenas 6 mil millones de dólares para 2018<sup>42</sup>. Lo anterior, debido a que el régimen sirio resulta vital para el país persa al fungir como puente de conexión para que la ideología de Hezbolá se extienda a Líbano. Al mismo tiempo Siria ha expresado constantemente su apoyo a Irán respecto

---

<sup>41</sup> Melike Janine Sökmen, *et al.*, *Rusia, Irán y Turquía ¿una estrategia común en Siria?*, Barcelona Centre for International Affairs, Doc. 196, España, 2018, p. 3.

<sup>42</sup> *Idem.*

a su programa nuclear. De esta manera, si el régimen sirio llegara a ser derrocado, existe una gran posibilidad de que la mayoría de los sunitas sirios den su voto a la Sociedad de los Hermanos Musulmanes, la cual mantiene una política anti iraní<sup>43</sup>.

- b) Arabia Saudita: ha sido uno de los principales países de la Liga Árabe<sup>44</sup> interesados en la búsqueda de la solución para el conflicto en Siria, imponiéndole sanciones a través de esta y apoyando a los rebeldes con suministros y entrenamiento para hacer frente a las fuerzas armadas de Bashar al-Assad<sup>45</sup>.
- c) Jordania: debido a que sus aliados son Estados Unidos y Arabia Saudita, Jordania ha brindado ayuda a los rebeldes en la frontera con Siria; sin embargo, el país se encuentra en un dilema, ya que si Bashar al-Assad se mantuviera en el poder, también lo harían todos los refugiados que han permanecido en su territorio; por el contrario, si el régimen cayera, esto debilitaría a Jordania políticamente, dándole mayor fuerza al Frente de Acción Islámica en su país<sup>46</sup>.
- d) Qatar: ha sido uno de los países que más ha defendido a los rebeldes, suministrándoles armas y apoyo político, dándole prioridad a la búsqueda de una solución política para la guerra. Debido a su postura en contra del régimen, se ha sumado a quienes condenan la violencia de este en contra de la población<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Olga Elena Ramírez Poggi y Olga Lukashovich, *op. cit.*, p. 10.

<sup>44</sup> La Liga Árabe fue fundada en 1945 por Egipto (suspendido como miembro en 1979 después de que firmara un tratado de paz con Israel), Irak, Líbano, Arabia Saudita, Siria (suspendida en 2011 por la guerra civil), Transjordania (Jordania a partir de 1950) y Yemen del Norte, a fin de mejorar las condiciones de estos y el resto de los países que la componen, a saber: Argelia (1962), Bahrein (1971), Comoras (1993), Yibuti (1977), Kuwait (1961), Libia (1953), Mauritania (1973), Marruecos (1958), Omán (1971), Qatar (1971), Somalia (1974), Yemen del Sur (1967), Sudán (1956), Túnez (1958), Emiratos Árabes Unidos (1971) y Palestina (1976). Se dividen a su vez en las regiones de Cuerno de África, Magreb, Oriente Medio y África oriental. Cuatro de estos -Siria, Yemen, Irak y Somalia- están entre las mayores emergencias humanitarias actuales. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Países árabes, desde Marruecos hasta Oriente Medio* [en línea], 8 de junio de 2017, dirección URL: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/paises-arabes-desde-marruecos-hasta-oriente-medio> [fecha de consulta: 30 de junio de 2019].

<sup>45</sup> Barcelona Centre for International Affairs, "Reacciones internacionales" [en línea], en Mehreen Irfan, *et al.*, *Dossiers: Conflicto en Siria*, 2014, dirección URL: [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto\\_en\\_siria/reacciones\\_internacionales](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto_en_siria/reacciones_internacionales) [fecha de consulta: 24 de abril de 2017].

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Andrés Mourenza, "Maestros de la hipocresía: el doble juego de Qatar en la lucha contra el yihadismo" [en línea], *El Confidencial*, 30 de octubre 2014, dirección URL: <http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-10->

- e) Líbano: recibe una gran cantidad de sirios en busca de refugio y se ha abstenido de imponer sanciones a Siria dentro de la Liga Árabe, no obstante, al interior existen posturas contrarias ya que grupos como Hezbolá se han mantenido a favor –tanto política como militarmente– del régimen de Bashar al-Assad<sup>48</sup>, mientras que grupos sunitas han apoyado a los rebeldes. De esta manera, han aumentado los niveles de violencia al interior del país debido al choque de posturas producidas por el conflicto en Siria<sup>49</sup>.
- f) Israel: las relaciones diplomáticas entre Siria e Israel previas al conflicto no eran favorables debido a la ocupación de los Altos de Golán (antes territorio bajo administración siria) por parte de Israel, por lo que el país ha mantenido una postura ofensiva frente al conflicto<sup>50</sup>. De hecho, desde el inicio de la guerra civil, Israel ha efectuado varios ataques contra objetivos cerca de Damasco<sup>51</sup>. Adicionalmente, Israel se encuentra en una encrucijada ya que, si bien la caída de Assad concuerda con la posición histórica del pueblo hebreo, la llegada al gobierno sirio de un poder islamista tampoco les traería beneficios.

Adicionalmente, y de forma paralela, conforme la guerra fue avanzando dio pie a la intervención de las potencias, las cuales comenzaron a brindar apoyos y financiamientos a las dos facciones principales en disputa, utilizando el conflicto como cortina de humo para perseguir sus intereses sobre los recursos naturales que se encuentran en la zona; es así como el gobierno sirio ha recibido ayuda de China, India, Irán y Rusia, entre otros; mientras que los rebeldes han concretado como aliados a Canadá, Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Arabia Saudita.

---

[30/maestros-de-la-hipocresia-el-doble-juego-de-qatar-en-la-lucha-contra-el-yihadismo\\_420788/](http://30/maestros-de-la-hipocresia-el-doble-juego-de-qatar-en-la-lucha-contra-el-yihadismo_420788/) [fecha de consulta: 19 de mayo de 2018].

<sup>48</sup> Olga Elena Ramírez Poggi y Olga Lukashevich, *op. cit.*, p. 14.

<sup>49</sup> Barcelona Centre for International Affairs, *op. cit.*, s/p.

<sup>50</sup> Inmaculada Marrero Rocha, "La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo" [en línea], *Relaciones Internacionales*, núm. 22, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales-UAM, febrero-mayo, México, 2013, pp. 127-148, dirección URL: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/443.html> [fecha de consulta: 24 de abril de 2017].

<sup>51</sup> Olga Elena Ramírez Poggi y Olga Lukashevich, *op. cit.*, p. 15.

### 1.3.2. El ámbito extrarregional: actores relevantes

Un conflicto que inició con repercusiones sólo a nivel interno, cobró dimensiones significativas tras la participación activa de las potencias internacionales, principalmente Rusia y Estados Unidos; gracias a esto, la guerra civil en Siria empezó a ser considerada como el escenario de una nueva versión de la Guerra Fría debido a que cada uno de estos países encabeza los bloques internacionales que brindan apoyo a los dos bandos en disputa; es decir, mientras Rusia favorece al gobierno de Bashar al-Assad, Estados Unidos auxilia a los grupos opositores.

En este sentido, tanto Rusia como China llegaron a retrasar la intervención de la ONU al mantener su veto a la Resolución 2042 del Consejo de Seguridad, la cual fue aprobada hasta el 14 de abril de 2012, a más de un año del inicio de la guerra civil. En dicha Resolución el Consejo de Seguridad se pronunció en contra de los hechos sucedidos durante el conflicto:

“y expresando su profundo pesar por la muerte de muchos miles de personas en Siria, condenaron las violaciones a los derechos humanos, lamentando las millones de pérdidas del pueblo sirio, al mismo tiempo que se recalcó que los responsables tendrían que responder a las consecuencias de sus acciones”<sup>52</sup>.

Tras un acuerdo con la Liga de Estados Árabes y un estudio por parte del enviado especial Kofi Annan, la ONU elaboró un plan para el gobierno sirio que consistía en interrumpir los movimientos de tropas dirigidos a los centros poblacionales, garantizar el acceso de ayuda humanitaria, facilitar la transición política hacia la democracia y generar un diálogo entre las partes involucradas, a la par de detener el uso de armas pesadas y la retirada de tropas del territorio<sup>53</sup>. No obstante, este intento de solución pacífica para finalizar la crisis nunca se llevó a la práctica y el ex Secretario General de la Organización, Kofi Annan, acabó dimitiendo como mediador en Siria por no poder lograr un alto al fuego duradero<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 2042 (2012) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6751° sesión, celebrada el 14 de abril de 2012* [en línea], Ginebra, 2012, p. 1, dirección URL: [https://undocs.org/es/s/res/2042%20\(2012\)](https://undocs.org/es/s/res/2042%20(2012)) [fecha de consulta: 28 de junio de 2018].

<sup>53</sup> José Luis Moreno, “¿Debe la ONU intervenir en el conflicto de Siria?” [en línea], *Afán por saber*, 2012, dirección URL: <https://afanporsaber.com/debe-la-onu-intervenir-en-el-conflicto-de-siria#.W2-X6c5KiUn> [fecha de consulta: 28 de junio de 2018].

<sup>54</sup> Pablo Mayo Cerqueiro, *op. cit.*, s/p.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre el motivo por el cual esta no se concretó, teniendo como posibles escenarios que las discrepancias entre ambos contendientes no permitieran una zona de posible acuerdo ante la rigidez de sus posturas o que la falla del plan pudiera ir dirigida a la intención de continuar con el conflicto simplemente para responder a los intereses económicos de las potencias que se encuentran en juego.

Esta última premisa se ha visto claramente reflejada en la postura al interior del Consejo de Seguridad de la ONU, en el cual han sido vetadas en repetidas ocasiones los proyectos de Resolución que invocaban la necesidad de realizar una intervención humanitaria en Siria con el fin de proteger a la población civil, tales como la S/2011/612<sup>55</sup> del 4 de octubre<sup>56</sup>, la S/2012/77 del 4 de febrero<sup>57</sup>, la S/2012/538 del 19 de julio<sup>58</sup>, la S/2014/348 del 22 de mayo<sup>59</sup>, la S/2016/846 firmada el 8 de octubre<sup>60</sup>, la S/2016/1026 del 5 de diciembre<sup>61</sup> y la S/2017/172 del 28 de febrero<sup>62</sup>. Adicionalmente, se cuestiona si el motivo del veto por parte de China y

---

<sup>55</sup> El primer número de la clasificación que se presenta hace referencia al año en el que el borrador de la Resolución fue escrito.

<sup>56</sup> Presentada por Francia, Alemania, Portugal y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte; y votada en contra por China y Rusia.

<sup>57</sup> Presentada por Bahrein, Colombia, Egipto, Francia, Alemania, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Omán, Portugal, Qatar, Arabia Saudita, Togo, Túnez, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América; y votada en contra por China y Rusia.

<sup>58</sup> Presentada por Francia, Alemania, Portugal, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América; y votada en contra por China y Rusia.

<sup>59</sup> Presentada por Albania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Canadá, la República Centroafricana, Chile, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, República Checa, República Democrática del Congo, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, las Islas Marshall, México, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, Polonia, Portugal, Qatar, la República de Corea, la República de Moldavia, Rumania, Samoa, San Marino, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Seychelles, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América; y votada en contra por China y Rusia.

<sup>60</sup> Presentada por Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Costa Rica, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Mónaco, Marruecos, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Qatar, Rumania, San Marino, Arabia Saudita, Senegal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América; y votada en contra por Rusia.

<sup>61</sup> Presentada por Egipto, Nueva Zelanda y España; y votada en contra por China y Rusia.

<sup>62</sup> Presentada por Albania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Qatar, Rumania, Arabia Saudita, Eslovaquia, España, Suecia, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América; y votada en contra por China y Rusia.

Rusia responde al objetivo de salvaguardar los intereses de los miembros de dicho Consejo o para evitar un caso similar a lo ocurrido en la Resolución 1973<sup>63</sup> en Libia<sup>64</sup>.

Otro ejemplo de la última premisa es el fallido intento por parte de Estados Unidos y Rusia en junio de 2012 donde, a través de los Amigos de Siria<sup>65</sup>, comenzaron a trabajar la idea de una conferencia en Ginebra, Suiza que tuviera como resultado un acuerdo internacional apoyado por la ONU que llamara al establecimiento de un gobierno transitorio de unidad nacional en Siria.

Al no lograr avances, convocaron a otra conversación de paz, mejor conocida como Ginebra II que tendrían su inicio en enero de 2014; empero, estos esfuerzos fueron interrumpidos al mes siguiente después de tan sólo dos rondas de negociación<sup>66</sup>. Acto seguido, fue la misma ONU quien responsabilizaría “al gobierno sirio por rehusarse a discutir las demandas de la oposición”<sup>67</sup>.

Sin embargo, no fue sino hasta enero de 2016 que Rusia y Estados Unidos lograrían persuadir a los representantes de las partes en disputa para reunirse y generar una serie de diálogos de acercamiento que fueron nuevamente suspendidos tras el ataque ofensivo por parte del gobierno sirio realizado sobre Alepo<sup>68</sup>. A estos intentos fallidos le siguieron varias negociaciones en las cuales los dos países que encabezan los bandos en guerra –Estados Unidos y Rusia– intentaron obtener el cese de hostilidades, pero desafortunadamente fueron todos suspendidos.

Y es que si bien la mediación internacional pudiera parecer un medio adecuado para la posible solución de la guerra civil en Siria, en cuanto a que no existe un umbral de negociación entre las dos principales partes involucradas, el asunto se complica debido a que también están en juego los intereses por parte de los actores internacionales implicados que impiden la cooperación para la suspensión de las hostilidades por parte de los grupos involucrados; a saber:

---

<sup>63</sup> La Resolución 1973 hace referencia a la estrategia lanzada por la ONU a partir de la cual se generaron bombardeos al ejército libio auspiciados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

<sup>64</sup> Olga Elena Ramírez Poggi y Olga Lukashovich, *op. cit.*, p. 4.

<sup>65</sup> Instancia diplomática internacional establecida fuera del marco de la ONU por aquellos países a favor del cambio de gobierno en Siria.

<sup>66</sup> Pablo Mayo Cerqueiro, *op. cit.*, s/p.

<sup>67</sup> BBC Mundo, “7 preguntas para entender el origen de la guerra en Siria y lo que está pasando en el país”, *op. cit.*, s/p.

<sup>68</sup> *Idem.*

a) Estados Unidos: desde el 29 de diciembre de 1979, Siria fue registrada por el Departamento de Estado como uno de los “Estados que Patrocinan el Terrorismo”<sup>69</sup>, por lo que los medios oficiales han difundido su propia versión del papel que ha jugado en el conflicto, justificando sus acciones bajo el argumento que afirma el supuesto apoyo del gobierno sirio a organizaciones terroristas. Con base en lo anterior, Estados Unidos ha intervenido en el conflicto a partir de la aplicación de sanciones económicas a las exportaciones provenientes de ese país<sup>70</sup> y la amenaza inicial de una intervención militar, misma que se ha reflejado en diversos ataques militares en contra de Siria, al mismo tiempo que el Partido Demócrata ha brindado provisiones y entrenamiento a los grupos de oposición, especialmente al Ejército Libre Sirio.

Para Estados Unidos este tipo de conflicto no significa nada más que la puesta en riesgo de sus intereses, tanto de seguridad como económicos e incluso ideológicos, y la oportunidad de desmentir a aquellos que sostienen que “las potencias hegemónicas se enfrentan a los efectos de la sobre expansión imperial, llevándolas eventualmente a entrar a una fase de declive relativo o absoluto”<sup>71</sup>. Para mantener esa posición, Estados Unidos ya ha gastado más de 3 billones de dólares –específicamente en los casos de Afganistán e Irak–, por lo que se puede afirmar que los gastos para el conflicto en Siria, que hasta ahora ascienden a 850 millones de dólares aproximadamente<sup>72</sup>, no se escatimarán.

En este sentido, tras las sanciones económicas de 2011, Estados Unidos exigió a Bashar al-Assad en octubre de ese año renunciar al poder y en febrero del siguiente anunció la suspensión de relaciones diplomáticas con

---

<sup>69</sup> Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, “State Sponsors of Terrorism” [en línea], *U.S. Department of State*, Estados Unidos, dirección URL: <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm> [fecha de consulta: 19 de mayo de 2018].

<sup>70</sup> Bureau of Near Eastern Affairs, “US relations with Syria” [en línea], *U.S. Department of State*, Estados Unidos, 20 de marzo de 2014, dirección URL: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3580.htm> [fecha de consulta: 19 de mayo de 2018].

<sup>71</sup> Rafat Ghotme, “El rol de las potencias en la guerra civil siria: hegemonía y contrahegemonía en la política mundial”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 118, México, 2014, p. 102.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 111.

Damasco<sup>73</sup>. Tiempo después, a finales de 2012 se enviaron los primeros paquetes de ayuda a los rebeldes y en 2013 los Amigos de Siria y Estados Unidos aceptaron la creación de la Coalición Nacional para las Fuerzas Sirias Revolucionarias y Opositoras como la “representante legítima del pueblo sirio”.

Los rebeldes han recibido de Estados Unidos, además de la ayuda económica, “la implementación de programas de asistencia [...] a través de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) – armamento ligero, entrenamiento en Jordania, logística e inteligencia–”, 500 millones de dólares en junio de 2014 y entrenamiento para los soldados<sup>74</sup>.

Y es que, como se mencionó, el intervencionismo estadounidense en el conflicto responde a su necesidad de preservar una posición de poder frente a otras potencias que compiten con él por el control de la región<sup>75</sup>. Este es el caso de Rusia o China, quienes no han transformado su apoyo a Siria en una confrontación militar directa contra Estados Unidos ya que ninguna interviene “directamente”<sup>76</sup> o incluso optan por hacerlo a través de sus aliados locales o grupos como la Liga Árabe y los Amigos de Siria; es decir, “el conflicto sirio ha reavivado las tensiones de la Guerra Fría entre Washington y Moscú”<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Jonathan Masters y Zachary Laub, “Syria’s Crisis and the Global Response” [en línea], *Council on Foreign Relations*, Estados Unidos, 11 de septiembre de 2013, dirección URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/syrias-crisis-and-global-response> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2018].

<sup>74</sup> Rafat Ghotme, *op. cit.*, pp. 111 y 114.

<sup>75</sup> En un discurso en West Point, Obama manifestó que la tarea de Estados Unidos es ser un líder mundial: “Si no lo hacemos, nadie lo hará [...] Estados Unidos es la única nación indispensable. Eso ha sido cierto durante el pasado siglo y seguramente lo seguirá siendo el próximo”. Véase *The New York Times*, “Transcript of President Obama’s Commencement Address at West Point” [en línea], *The New York Times*, sección “Politics”, 28 de mayo de 2014, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point.html> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2018].

<sup>76</sup> En su discurso al exterior Obama aseguró muchas veces que no habría “botas estadounidenses en el terreno” pero gracias a filtraciones ocasionales de periodistas, algunos funcionarios estadounidenses y otros gobiernos, se sabe que ha existido movimiento bélico activo –coordinado por la CIA– con el objetivo de derrocar tanto a Assad como a ISIS. La razón por la que la verdad se ha negado es porque gracias a los antecedentes de Afganistán e Irak, el pueblo americano podría reclamar la paz. Véase Jeffrey D. Sachs, “El verdadero papel de Estados Unidos en Siria” [en línea], *Project Syndicate*, 30 de agosto de 2016, dirección URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-true-role-in-syria-by-jeffrey-d-sachs-2016-08/spanish?barrier=accesspaylog> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2018].

<sup>77</sup> BBC Mundo, “Cómo Siria puede ser el escenario que intensifique el conflicto entre Estados Unidos, Rusia, Irán e Israel” [en línea], *BBC Mundo*, 14 de abril de 2018, dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43730401> [fecha de consulta: 24 de abril de 2017].

b) Rusia: desde el inicio de la guerra civil, denunció las protestas de las Primaveras Árabes como “una conspiración occidental contra los gobiernos de corte nacionalista y antioccidentales”<sup>78</sup>, por lo que se pronunció a favor del régimen de Bashar al-Assad violando en repetidas ocasiones el embargo de armamento a Siria, mandando suministros que incluían municiones, armas antitanque y aviones de entrenamiento militar<sup>79</sup> no sólo a Siria – convirtiéndose en uno de sus principales proveedores de armas con una venta valuada en 1,500 millones de dólares<sup>80</sup>– sino también a sus aliados. No obstante, el arma más poderosa de Rusia ha sido el apoyo diplomático al régimen, brindado a través del veto de todas las propuestas presentadas ante el Consejo de Seguridad de la ONU<sup>81</sup>. En junio de 2014, Rusia se comprometió con una ayuda de 240 millones de dólares y la entrega de aviones de transporte, radares, vehículos blindados, bombas guiadas para aviones, entre otros<sup>82</sup>.

Asimismo, el interés ruso se deposita en la base militar de Tartus que Siria alberga, esta base ha sido utilizada por Rusia desde 1971 con el fin de mantener la logística de las operaciones de sus buques en el Mediterráneo y en 2016 se anunció la creación de una base naval permanente en el sitio, convirtiéndose en su única base militar en el Mediterráneo Oriental, hecho que fortalece su intención de apoyo al régimen.

Para el 2015, el propio Assad solicitó formalmente la asistencia rusa con base en el tratado de amistad y cooperación que mantienen desde 1980; esto con la intención de legitimar la intervención de Rusia desde el punto de vista del Derecho Internacional y evitar que otros países se negaran a la misma. Pero finalmente el hecho de que Rusia voltee a ver a la región se

---

<sup>78</sup> Walter Russell Mead, “Russia’s Syrian Bet Explained” [en línea], *The American Interest*, Center for the National Interest, Estados Unidos, 5 de febrero de 2012, dirección URL: <http://blogs.the-americaninterest.com/wrm/2012/02/05/russias-syrian-bet-explained/> [fecha de consulta: 12 de agosto de 2018].

<sup>79</sup> Azuolas Bagdonas, “Russia’s Interests in the Syrian Conflict: Power, Prestige, and Profit”, *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 5, núm. 2, Estambul, 2012, pp. 55-77.

<sup>80</sup> Rafat Ghotme, *op. cit.*, p. 112.

<sup>81</sup> Nicolò Perazzo, *El conflicto sirio y los apoyos de sus aliados*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 91/2012, 27 de noviembre, España, 2012.

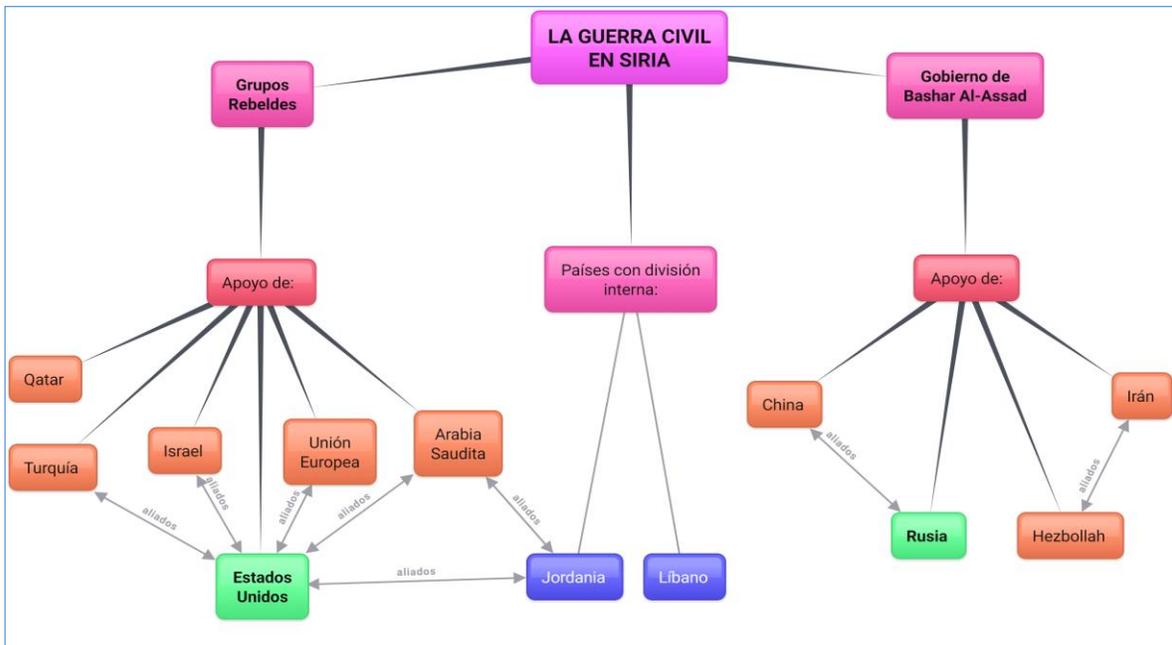
<sup>82</sup> Véase Jessica Lewis, “The Islamic State: A Counter-Strategy for a Counter-State”, *Middle East Security Report*, núm. 21, Washington, Institute of Study of War, Estados Unidos, 2014, pp. 4-33.

debe también a que esta busca gestionar su posición como actor geopolítico indispensable, y más aún, como mecanismo de contención de la expansión estadounidense en la zona.

- c) China: ha sido otro de los apoyos internacionales más fuertes para el gobierno sirio, cuya oposición a los intentos de políticas intervencionistas por parte de la ONU se ha mantenido firme. Además, Siria es un país estratégico en la política económica expansionista de China al fungir como la principal vía de penetración en la región, por lo que un cambio político en Siria es poco conveniente<sup>83</sup>. Rusia, China e Irán han utilizado la idea de preservar el orden para justificar el fortalecimiento de sus posiciones de poder en el escenario internacional frente a la política expansionista de Estados Unidos.

Con el fin de mejorar la comprensión del apoyo que recibe cada uno de los bandos en disputa, se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro 3**  
**Actores de la guerra civil en Siria y su relación**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Almudena Aguilar Aguayo, *De Siria al mundo: un conflicto internacional*, Universidad Complutense de Madrid, España, 2016, p. 26.

<sup>83</sup> Almudena Aguilar Aguayo, *De Siria al mundo: un conflicto internacional*, Universidad Complutense de Madrid, España, 2016, pp. 15-25.

Esta imagen expone cómo la sociedad internacional se ha dividido en dos grupos opuestos, inclinándose la mayor parte a brindar su apoyo a los grupos rebeldes, los cuales cuentan con el respaldo de grandes potencias como Estados Unidos y la UE; el gobierno de Bashar al-Assad, en cambio, cuenta con un menor número de países a su favor. No obstante, esto no ha dado gran ventaja a los primeros, ya que si bien el número de aliados de Bashar al-Assad es prácticamente la mitad –sólo Rusia, China e Irán– han logrado que el conflicto continúe.

Actualmente, Bashar al-Assad se perfila como el vencedor de la guerra civil a partir del control de territorio que ha obtenido gracias a la ayuda de sus aliados, principalmente Rusia, apoyándose en actos violentos. De acuerdo con el periódico *El País*:

“Pocas victorias han estado tan manchadas de sangre como la suya: miles de personas han sido torturadas y se encuentran desaparecidas, civiles han sido bombardeados incluso con gases, periodistas han sido asesinados. [...] La comunidad internacional tiene la obligación de hacer todo lo posible para que no queden impunes estos crímenes de guerra y contra la humanidad o, incluso, posible genocidio, en el caso de los yazidíes”<sup>84</sup>.

En síntesis, las posiciones de todas las partes involucradas tienen detrás intereses económicos o políticos sobre el país o la región y estos mismos se han visto reflejados tanto en las sesiones de la ONU como en las acciones que han llevado a cabo a lo largo de los casi diez años del conflicto. Con base en este análisis se pretende esclarecer el porqué de la rápida internacionalización de lo que empezó como una guerra civil interna para posteriormente comprender el alcance de sus repercusiones.

Por otra parte, debido a que los dos sujetos de la presente investigación son la UE y Turquía, se ha decidido ampliar la exposición de sus papeles durante este conflicto para poder entender cómo dos territorios que parecieran no encontrarse relacionados de manera directa, han generado una gran codependencia ligada a un tema en particular: la asistencia a los refugiados.

---

<sup>84</sup> S.A., “Justicia en Siria” [en línea], *El País*, sección “Opinión”, 21 de febrero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/elpais/2019/02/20/opinion/1550679752\\_025831.html](https://elpais.com/elpais/2019/02/20/opinion/1550679752_025831.html) [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].

### 1.3.3. Turquía y la guerra civil en Siria

El papel de Turquía dentro del conflicto ha parecido ser amistoso, a excepción de las zonas turcas en la frontera del territorio sirio. Después de décadas de aspirar a convertirse en miembro de la UE, hecho que no ha podido conseguir, la zona de Oriente Próximo ha sido su más reciente objetivo debido a que existen distintos factores que la han perfilado como la nueva potencia en la zona.

El primero de ellos es su posición estratégica<sup>85</sup> ya que Turquía sirve como puente entre Asia Central y la zona del Mar Caspio y los mercados internacionales, gracias a la cual se podría realizar la exportación de petróleo y gas hacia Europa sin necesidad de atravesar Rusia, lo que provocaría una ruptura en el monopolio que mantiene Moscú en la materia<sup>86</sup>.

Otro de los sectores en los que Turquía se ha destacado es el de la energía, ya que luego del acuerdo con Azerbaiyán, firmado en junio de 2012<sup>87</sup>, se puso en marcha el proyecto *Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline* (TANAP, por sus siglas en inglés), el cual proyecta un gasoducto para la transportación de gas natural desde Azerbaiyán, a través del territorio turco, teniendo como objetivo final Europa. A esto se suma el descubrimiento de una gran bolsa de gas en la isla de Chipre, cuya franja norte ha estado bajo control turco desde su invasión en 1974. Ambos, junto con otros proyectos reflejados en el Mapa 3, ayudan a Turquía a volverse vital para el desarrollo económico de la región, dándole una posición privilegiada.

---

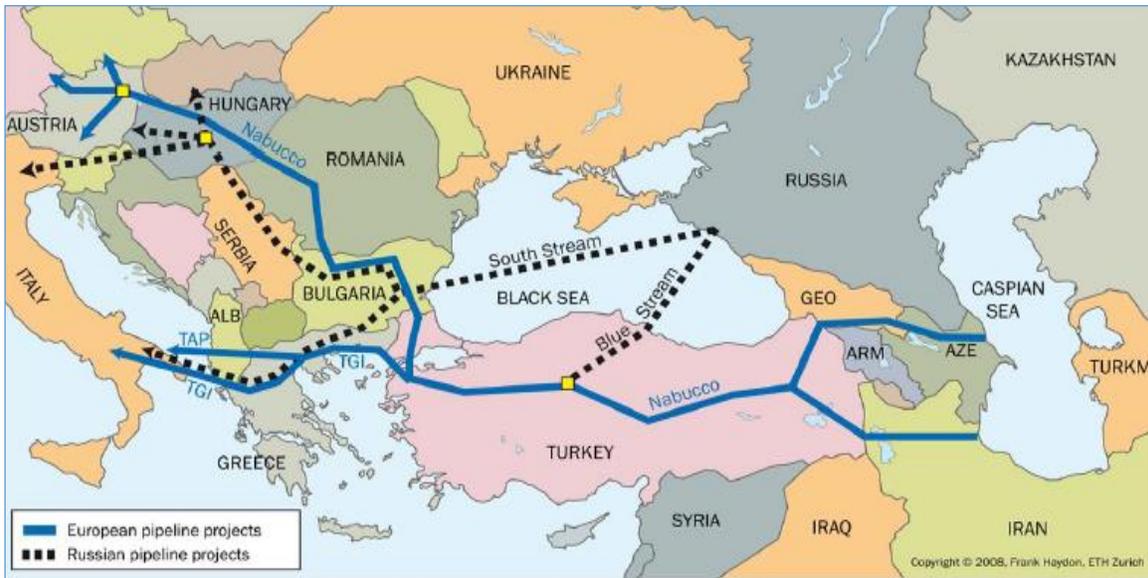
<sup>85</sup> Véase Nicolò Perazzo, *Turquía, actor de relevancia en el panorama geopolítico global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2012.

<sup>86</sup> Elena María Labrada Calera, *El papel de Turquía en la crisis siria: el nuevo "gran juego" con Irán*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 66/2012, 4 de septiembre de 2012, España, 2012, p. 3.

<sup>87</sup> El 24 de diciembre de 2011, el Gobierno de la República de Turquía y el Gobierno de la República de Azerbaiyán firmaron el Memorándum de Entendimiento entre la Compañía Estatal de Petróleo de la República de Azerbaiyán (SOCAR) en el marco de trabajo de la Compañía de Transmisión de Gas Natural de TANAP. A partir de este se estableció el Proyecto Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline y se autorizó el diseño, la construcción y la posterior operación del mismo. El "Acuerdo Intergubernamental sobre el Sistema de Tubería de Gas Natural Transatlántico entre el Gobierno de la República de Turquía y el Gobierno de la República de Azerbaiyán" y el "Acuerdo del Gobierno Anfitrión", que constituyen la base legal del proyecto, se firmaron en Estambul el 26 de junio de 2012. De acuerdo con el sitio oficial del proyecto, su misión es "construir y operar un sistema de tubería de transmisión de gas seguro y confiable con la más alta calidad que se adhieran a más altos estándares de salud y seguridad, así como a los estándares sociales y ambientales". TANAP, *About us* [en línea], TANAP-Empresa de Transmisión de Gas Natural, Turquía, 2018, dirección URL: <https://www.tanap.com/corporate/about-us/> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2019].

### Mapa 3

#### Algunos de los proyectos rusos y europeos de oleoductos del corredor euroasiático



Fuente: Elena María Labrada Calera, *El papel de Turquía en la crisis siria: el nuevo “gran juego” con Irán*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 66/2012, 4 de septiembre de 2012, España, 2012, p. 3.

Otro hecho que le ha dado popularidad al poderío turco en el mundo árabe fue su apoyo a la causa palestina dentro del conflicto con Israel. Su consecuente alejamiento del primero, después de años de cooperación comercial y militar, le ha brindado la oportunidad que necesitaba para mostrarse como líder suní en la región. A esto se suma el modelo gubernamental de Turquía, que no sólo es una economía en expansión con instituciones estables y una burocracia profesional, sino que parece haber logrado, sin violencia aparente, que los islamistas acumularan poder dentro de un sistema laico y esencialmente democrático; es decir, “la cohabitación única entre secularismo y la política islam, donde el mundo árabe le ve a Turquía el valor añadido como modelo”<sup>88</sup>.

Asimismo, Turquía ha llegado a autoproclamarse “nuevo defensor del mundo musulmán” frente a potencias occidentales como Estados Unidos, idea que el mundo árabe no deja de lado gracias a su papel de mediador en conflictos entre

<sup>88</sup> Sinan Ülgen, *From inspiration to aspiration. Turkey in the New Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Estados Unidos, 2011, p. 5.

Pakistán y Afganistán, Estados Unidos e Irán, Israel y Siria, Hamás y Al Fatah o aquellos en Irak, Líbano o los Balcanes<sup>89</sup>.

Dentro del conflicto en Siria, el gobierno de Bashar al-Assad ha acusado a las autoridades turcas de brindar apoyo a la oposición, bajo el argumento de que su territorio ha servido como base de operaciones de los rebeldes para embestir a las fuerzas del régimen sirio, lo que provocó agresiones a poblaciones fronterizas turcas por parte del ejército sirio. Este hecho desencadenó ataques armados entre ambas naciones, iniciando con un bombardeo contra Siria como respuesta por parte de Turquía en octubre de 2012<sup>90</sup>.

El gobierno turco, en realidad, no pretendía atacar al gobierno de Bashar al-Assad porque estuviera en contra de sus reformas internas, sino porque los rebeldes kurdos, asentados en una inmensa bolsa de petróleo y con quienes Turquía se ha enfrentado por décadas debido a su separatismo, dan señales de ir a esa dirección, lo que ha llevado a dicho país a extender comunicados que reflejan su alianza con Irak contra la guerrilla del PKK<sup>91</sup>.

Y aunque la guerra civil en Siria parecía el escenario regional para que Turquía fuera un bastión importante en la transición siria a la democracia, el factor kurdo ha convertido al primer país en el mayor reto para la imagen internacional que quiere mostrar Turquía. Y es que si bien en un principio el gobierno turco amparó a Assad, al mismo tiempo que trató de incitarlo para generar reformas democráticas, tras el poco éxito observado se dio una modificación de la postura que llevó al respaldo de la oposición.

En consecuencia, Turquía sigue ahora un sólo objetivo: eliminar las regiones kurdas en la frontera, incluso si esto le trae un conflicto con Estados Unidos, quien al enviar apoyo a los rebeldes quedó en manos de milicias kurdas, disgustando enormemente al gobierno turco. Este hecho entre dicho país –apoyado por Rusia

---

<sup>89</sup> Soner Cagaptay (ed.), *Turkish Foreign Policy under the AKP: The Rift with Washington*, The Washington Institute for Near East Policy, núm. 3, Estados Unidos, 2011, p. 4.

<sup>90</sup> La operación contó con el apoyo de la OTAN. BBC Mundo, "El temor de una guerra entre Turquía y Siria" [en línea], *BBC Mundo*, 5 de octubre de 2012, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121004\\_siria\\_turquia\\_crisis\\_ao](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121004_siria_turquia_crisis_ao) [fecha de consulta: 24 de abril de 2017].

<sup>91</sup> Associated Press, "Turkey, Iraqi Kurds to act against Kurdish rebels" [en línea], *The Daily Star*, sección "Middle East", 2 de agosto de 2012, dirección URL: <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Aug-02/183126-turkey-iraqi-kurds-to-act-against-kurdish-rebels.ashx#axzz23bbbvXVK> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2017].

en sus primeros despliegues de tropas y bombardeos a Siria– y Estados Unidos ha generado que “dos aliados en la OTAN estén en lados opuestos de una guerra de poder”<sup>92</sup>.

De esta manera, Turquía ha dejado de lado su política de cero problemas con los vecinos y ha brindado a los rebeldes no sólo apoyo político y diplomático, sino que, además, ha realizado envío de armas y ha proporcionado entrenamiento militar. Al mismo tiempo, ha demostrado tener un papel estratégico en cuanto al control de la llegada masiva de refugiados sirios a su territorio, la cual ha agudizado las relaciones entre ambos países; gracias a dicho papel, Turquía ha logrado establecer alianzas con el mundo occidental.

#### **1.3.4. La UE y la guerra civil en Siria**

La primera acción del Consejo de la UE frente al conflicto fue la Decisión 2013/255/PESC del 31 de mayo de 2013, referente a la aplicación de una serie de medidas restrictivas en contra del régimen, en específico dirigidas a las personas y entidades vinculadas a la violenta represión de la sociedad civil, las cuales se encuentran enlistadas en un anexo dentro del documento. Hasta finales de 2018, el registro incluía 261 personas asociadas al régimen y 67 entidades que se beneficiaban de él o lo apoyaban, el cual está encabezado por el Presidente Bashar al-Asad, incluido el 23 de mayo de 2011 por ser el “ordenante y artífice de la represión de los manifestantes”, y el Banco Comercial de Siria –sucursales de Damasco y Alepo–, incluido el 13 de octubre de 2011 por fungir como el “banco de propiedad estatal que brinda apoyo financiero al régimen”<sup>93</sup>.

La iniciativa, aprobada por los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión el 23 de mayo de 2011, presenta las sanciones –prorrogadas por última vez el 28 de mayo de 2018, permaneciendo en vigor hasta el 1º de junio de 2019<sup>94</sup>– aplicadas en ocho rubros:

---

<sup>92</sup> BBC Mundo, “Cómo Siria puede ser el escenario que intensifique el conflicto entre Estados Unidos, Rusia, Irán e Israel”, *op. cit.*, s/p.

<sup>93</sup> Anexo I y II en Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2013/255/PESC del Consejo del 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria*, Consejo de la Unión Europea, Bélgica, 2013, pp. 21 y 73.

<sup>94</sup> Consejo de la Unión Europea, *Siria: la UE proroga un año las sanciones contra el régimen* [en línea], Bruselas, 28 de mayo de 2018, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press->

- A. Restricciones de exportaciones e importaciones: se prohíbe a los Estados miembros el suministro, exportación, transferencia, importación y transporte hacia o desde Siria de todos aquellos bienes, equipos, tecnologías, armas y materiales afines, financiación o asistencia financiera, así como asesoramiento técnico, internet y comunicaciones telefónicas móviles o fijas que pudieran utilizarse por el régimen para la represión de civiles. No obstante, estas actividades podrán realizarse si van dirigidas a fines humanitarios a favor del personal de la ONU, de la Unión o para ayudar a la población civil. Asimismo, se prohíbe la adquisición, el transporte o la importación de crudo, productos derivados del petróleo, oro y metales preciosos provenientes de Siria<sup>95</sup>.
- B. Restricciones a la financiación de determinadas empresas: quedan prohibidas las concesiones de préstamos financieros o créditos y la adquisición o ampliación de participantes en empresas sirias o de propiedad siria que trabajen en la industria petrolera y eléctrica, así como la creación de corporaciones conjuntas con estas. Empero, un Estado miembro podrá autorizar préstamos o créditos financieros a la población civil con fines humanitarios, restaurativos, reconstructivos o para el mantenimiento de servicios básicos<sup>96</sup>.
- C. Restricciones a proyectos de infraestructuras: se impide la participación y suministro de asistencia técnica o financiera para la construcción de nuevas centrales eléctricas en Siria<sup>97</sup>.
- D. Restricciones a la ayuda financiera al comercio: no se podrán asumir compromisos a mediano ni largo plazo de apoyo financiero proporcionado al comercio con Siria con el fin de evitar contribuir a la represión violenta contra la población civil. Esto incluye concesión de créditos a la exportación, garantías y seguros<sup>98</sup>.
- E. Restricciones al sector financiero: los Estados miembros no adquirirán compromisos en materia de asistencia financiera, subvenciones y préstamos

---

[releases/2018/05/28/syria-eu-extends-sanctions-against-the-regime-by-one-year/](#) [fecha de consulta: 28 de agosto de 2018].

<sup>95</sup> Artículos 1 al 13 bis en Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2013/255/PESC del Consejo del 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria*, op. cit., pp. 3-8.

<sup>96</sup> Artículos 14 al 16 en *ibidem*, pp. 8-10.

<sup>97</sup> Artículo 17 en *ibidem*, p. 10.

<sup>98</sup> Artículo 18 en *idem*.

favorables al gobierno sirio. Asimismo, no se permite la emisión de títulos públicos sirios o de garantía pública siria respecto al gobierno, sus empresas, órganos, agencias, al Banco Central de Siria y a los bancos, sucursales y filiales domiciliadas en ese país. La apertura de oficinas, sucursales y filiales de bancos sirios también queda prohibida junto con la prestación de seguros y reaseguros a los sujetos previamente mencionados<sup>99</sup>.

- F. Restricciones al sector de los transportes: se tomarán las medidas necesarias para impedir el acceso de todos los vuelos de *Syrian Arab Airlines* a no ser que tengan como objetivo la evacuación de nacionales de los Estados miembros y sus familias de territorio sirio. Los Estados miembros inspeccionarán –si lo creen necesario– los buques y aeronaves que puedan contener cargamento ilegal con destino a Siria, embargándolo y eliminándolo<sup>100</sup>.
- G. Restricciones a la admisión: queda prohibida la entrada y el tránsito en territorio de los Estados miembros de personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, así como empresarios que operen en Siria, familiares de Assad o Makhoulouf<sup>101</sup>, los Ministros sirios que hayan ejercido su puesto después de mayo de 2011, miembros de milicias del gobierno sirio y todas aquellas personas asociadas al régimen<sup>102</sup>.
- H. Congelación de fondos y recursos económicos: se inmovilizarán todos los recursos económicos y fondos cuyo control, titularidad, tenencia o propiedad corresponda a los sujetos mencionados en el punto anterior, así como a entidades que se beneficien o apoyen al régimen. Si alguno de los Estados miembros lo considera oportuno, este podrá autorizar la liberación de determinados recursos humanos o fondos, informando a los demás Estados y a la Comisión sobre cualquier aprobación<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Artículos 19 al 24 en *ibidem*, pp. 10-12.

<sup>100</sup> Artículos 25 y 26 en *ibidem*, pp. 12-13.

<sup>101</sup> Hafez Makhoulouf, antiguo coronel y jefe de unidad de la Dirección General de Inteligencia en Damasco desde mayo de 2011; primo del Presidente Bashar al Assad, incluido en la lista de personas físicas y jurídicas asociadas al régimen desde el 9 de mayo de 2011.

<sup>102</sup> Artículo 27 en Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2013/255/PESC del Consejo del 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria*, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>103</sup> Artículos 28 y 28 bis en *ibidem*, pp. 15-19.

Tres años más tarde, en octubre de 2014, el Consejo solicitó a la entonces Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, que elaborara una estrategia para Siria e Irak vinculada con la amenaza del Estado Islámico de Irak y el Levante y Daesh, conclusiones que fueron adoptadas el 16 de marzo de 2015. Entre los puntos más importantes de estas – respecto a la situación en Siria– se encuentran que la UE:

- Reitera que una solución duradera requiere urgentemente un proceso político inclusivo dirigido –por los sirios– hacia una transición a fin de que se mantengan la unidad, soberanía e integridad territorial del país.
- Asegura que la guerra brutal del régimen de Assad contra su propia gente, las masivas violaciones de derechos humanos y la obstrucción sistemática contra las reformas democráticas han contribuido al fortalecimiento de grupos extremistas. Un acuerdo político futuro es vital en la lucha contra estos grupos.
- Reitera su apoyo a los esfuerzos del enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, para alcanzar una estrategia de disminución de la violencia.
- Busca maneras de restaurar los servicios básicos y de regresar a la normalidad aquellas áreas donde la violencia ha reducido.
- Está determinada a apoyar todos los esfuerzos para encontrar una solución política de consenso mutuo<sup>104</sup>.

Más de un año después, el 23 de mayo de 2016, el Consejo examinó los resultados de estas conclusiones y decidió agregar algunas cuestiones que necesitaban atención, entre las cuales la Unión pretendía:

- Intensificar el apoyo a la oposición siria.
- Aumentar sus contribuciones a las fuerzas de trabajo del Grupo de Apoyo Internacional de Siria<sup>105</sup> (ISSG, por sus siglas en inglés) mientras continúa con su trabajo humanitario propio.

---

<sup>104</sup> Council of the European Union, *Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh threat* [en línea], Bruselas, 16 de marzo de 2015, pp. 6-8, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21843/st07267en15.pdf> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2018].

<sup>105</sup> Grupo de trabajo formado conjuntamente entre Estados Unidos y Rusia con el fin de buscar una solución diplomática a la crisis en Siria.

- Reiterar su fuerte apoyo para la justicia transicional y la rendición de cuentas de todas las violaciones de derechos humanos con base en el Derecho Internacional Humanitario<sup>106</sup>.

El 3 de abril de 2017 el Consejo decidió adoptar una estrategia dirigida exclusivamente para Siria, en la cual se pudieran tratar todos los puntos anteriores y recopilarlos en seis ámbitos principales:

1. El fin de la guerra a través de una transición política genuina, negociada por las partes del conflicto, bajo los auspicios del enviado especial de la ONU para Siria y con el apoyo de los principales actores internacionales y regionales.
2. Promover una transición significativa e inclusiva en Siria a través del apoyo al fortalecimiento de la oposición política.
3. Salvar vidas atendiendo las necesidades humanitarias de los sirios más vulnerables a lo largo del país de una manera oportuna, efectiva, eficiente y de principios.
4. Promover la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión mediante el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil siria.
5. Promover la rendición de cuentas por los crímenes de guerra con miras a facilitar un proceso de reconciliación nacional y la justicia transicional.
6. Apoyar la resiliencia de la población y la sociedad sirias<sup>107</sup>.

El papel político de la Unión fue reconocido por Federica Mogherini durante la Conferencia de Bruselas I “Apoyar el futuro de Siria y la región”, llevada a cabo los días 4 y 5 de mayo de 2017<sup>108</sup>:

“La inversión política en favor de una solución a la crisis es fundamental para asegurar un futuro democrático y libre a Siria y a su pueblo. Sólo los sirios pueden lograr el acuerdo que garantice la paz. Pero es fundamental el

---

<sup>106</sup> Council of the European Union, *Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh threat-Council conclusions (23 May 2016)* [en línea], Bruselas, 23 de mayo de 2015, pp. 3-6, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9105-2016-INIT/en/pdf> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2018].

<sup>107</sup> Council of the European Union, *Council adopts EU strategy on Syria (press release)* [en línea], Bruselas, 23 de mayo de 2015, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/pdf> [fecha de consulta: 27 de agosto de 2018].

<sup>108</sup> El principal resultado de esta conferencia fue la promesa por parte de los 70 países participantes de 5.6 billones de euros (6 billones de dólares) para la crisis en el 2017, así como compromisos plurianuales de 3,740 millones de euros (3,730 millones de dólares) para 2018-2020. Paralelamente, instituciones financieras internacionales y donantes anunciaron un aproximado de 27.9 mil millones de euros (30 mil millones de dólares) en préstamos.

compromiso asumido hoy por la comunidad internacional y la región para ayudarlos a construir un futuro de paz. Hoy hemos manifestado claramente que una paz sostenible e integradora para los sirios en Siria sigue siendo el objetivo de nuestro trabajo común”<sup>109</sup>.

El otro ámbito en el que la UE ha destacado es en su respuesta humanitaria, ya que desde el inicio del conflicto, esta ha donado más de 10,000 millones de euros en asistencia e instrumentos de protección dirigidos a todas las personas que han tenido que huir de la guerra por las condiciones bélicas del país, ayuda que se ha extendido tanto dentro como fuera de la Unión al “reafirmar su [...] compromiso de ayudar a los países receptores –Jordania, Líbano y Turquía– a proporcionar servicios públicos, protección y asistencia a los refugiados y las comunidades de acogida”<sup>110</sup>.

En la Conferencia de Bruselas II celebrada los días 24 y 25 de mayo de 2018, copresidida por la ONU y la UE, los Estados Miembros recalcaron de nuevo su apoyo al trabajo del enviado especial de la ONU para Siria en su difícil tarea de facilitar el proceso a una solución política duradera, reiteraron la importancia de prevenir y combatir el terrorismo en ese país y expresaron su condena al uso de armas químicas por cualquier actor y bajo cualquier circunstancia. Aún más, los participantes se comprometieron a la entrega de apoyos con valor de 3,500 millones de euros en 2018 y 2,700 en el periodo 2019-2020<sup>111</sup>. Estas donaciones conforman una de las contribuciones más importantes de la UE ya que de acuerdo con Mark Lowcock, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y coordinador del Socorro de Emergencia:

“Es importante que sigamos logrando resultados concretos para el pueblo de Siria gracias a los fondos que obtenemos. Uno de los mensajes principales para aquellos que nos financian es que el dinero que ahora nos entregan cambia de forma significativa las vidas de los sirios atrapados en esta terrible crisis. No

---

<sup>109</sup> Consejo de la Unión Europea, *Apoyar el futuro de Siria y su región. Conferencia de Bruselas, 4-5.4.2017* [en línea], Bruselas, 4 y 5 de abril de 2017, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2017/04/04-05/> [fecha de consulta: 28 de agosto de 2018].

<sup>110</sup> *Ibidem*, s/p.

<sup>111</sup> Consejo de la Unión Europea, *Apoyar el futuro de Siria y su región: Conferencia de Bruselas, 24-25.4.2018* [en línea], Bruselas, 24 y 25 de abril de 2017, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25/> [fecha de consulta: 28 de agosto de 2018].

cabe duda alguna de que, sin conferencias de este tipo, y sin los fondos que aportan, las cosas serían infinitamente peores”<sup>112</sup>.

Finalmente, el 17 de abril de 2018, los dirigentes del G-7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos) adoptaron una declaración con la que condenaron el uso de armas químicas durante el ataque en Guta oriental llevado cabo el 7 de abril. Esta declaración dictaba:

“Apoyamos plenamente todos los esfuerzos realizados por los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia para reducir la capacidad del régimen de Assad de emplear armas químicas y disuadir de su uso en el futuro, tal como demostraron con la medida adoptada el 13 de abril<sup>113</sup>. Esta respuesta fue limitada, proporcionada y necesaria, y solo se actuó tras agotar todas las opciones diplomáticas posibles para defender la normativa internacional contra el uso de armas químicas”<sup>114</sup>.

Como se puede apreciar, los esfuerzos políticos y económicos de la UE son notables debido al planteamiento global en su respuesta frente a la guerra civil en Siria, centrando su labor en ámbitos estratégicos con el fin de acabar con la disputa y devolverle la paz al pueblo sirio a través del apoyo reiterado a los rebeldes en su lucha contra el gobierno de Bashar al-Assad. A esto debe añadirse el papel que tiene la UE en cuanto a la protección de los refugiados dentro y fuera de su territorio, tema que se tratará en los apartados siguientes.

#### **1.4. Migración forzada de la población siria como principal consecuencia de la guerra civil en Siria**

Debido a la brutal violencia en la que los civiles se han visto inmersos tras los diversos ataques de los flancos –tanto de los rebeldes como del régimen y aquellos

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, s/p.

<sup>113</sup> El 13 de abril de 2018 Donald Trump ordenó una acción militar conjunta con Francia y el Reino Unido en respuesta al supuesto uso de armas químicas por parte del gobierno de Bashar al-Assad en Duma. El Presidente Trump aseguró que se trataban de "ataques de precisión contra objetivos relacionados con las capacidades de armas químicas del dictador sirio Bashar al-Assad". Los ataques fueron dirigidos contra el centro de investigación y dos plantas de producción de armas químicas del régimen sirio en Damasco y en varios puntos de la provincia de Homs. Redacción, "Estados Unidos, Francia y Reino Unido lanzan un ataque contra Siria en respuesta al supuesto uso de armas químicas por Bashar al Assad" [en línea], *BBC Mundo*, sección "Internacional", 14 de abril de 2018, dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43750307> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2019].

<sup>114</sup> Consejo de la Unión Europea, *G7 Leaders' Statement on Syria* [en línea], Bruselas, 17 de abril de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/04/17/g7-leaders-statement-on-syria/> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2019].

protagonizados por los actores internacionales involucrados– que han afectado templos, escuelas, oficinas y hasta distritos enteros, aunada a la dificultad persistente para hacer llegar ayuda humanitaria, casi la mitad de la población siria se ha visto forzada a abandonar sus hogares con el objetivo de salir de la zona de conflicto para escapar de la inseguridad, el temor y el peligro que significa continuar en Siria. En consecuencia, aproximadamente 6.6 millones de personas se han convertido en desplazados al interior del territorio sirio y otros 4.7 millones han cruzado las fronteras nacionales en búsqueda de la obtención del estatuto de refugiado que les brinde seguridad y asistencia por parte del país que los acoja, provocando olas masivas de refugiados encaminadas, principalmente, a los países vecinos<sup>115</sup>. Debido a la magnitud y el alcance de estas migraciones forzadas, entidades como el UNICEF y el ACNUR han considerado que existe una crisis de refugiados<sup>116</sup> y que es una de las principales consecuencias de la guerra civil en Siria. Por ello, el presente apartado se enfocará en realizar un análisis cuantitativo del fenómeno y exponer los distintos destinos a los que llegan estas personas con el fin de comprender el alcance de estos desplazamientos.

En el escenario global actual, donde cada vez se vuelven más comunes hechos como la proliferación de conflictos políticos que llegan a la beligerancia y el desmoronamiento de regímenes que provocan el aumento de las solicitudes para obtener el estatuto de refugiado, la guerra civil en Siria se ha convertido en una de las contiendas con mayor número de desplazamientos forzados.

Teniendo en cuenta que no existe un consenso sobre la cantidad exacta de desplazamientos y refugiados que han salido de territorio sirio, ya sea por la carencia de registro o por la falta de acceso a la información, se advierte que las cifras aquí presentadas fueron obtenidas de fuentes organizacionales y agencias que han publicado aproximaciones o infografías sobre el conflicto, las cuales

---

<sup>115</sup> Save the Children, *Infancia bajo asedio. Vivir y morir en las zonas asediadas de Siria* [en línea], 9 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/infancia-bajo-asedio> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2018].

<sup>116</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Consecuencias tras 5 años de guerra en Siria* [en línea], 2016, dirección URL: <https://eacnur.org/blog/consecuencias-tras-5-anos-guerra-siria/> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2018]; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Crisis de refugiados y migrantes en Europa* [en línea], dirección URL: <https://www.unicef.es/memoria/2016/proyectos/crisis-refugiadas-migrantes-europa> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2018].

ayudarán a retratar la magnitud de estas olas masivas de refugiados y sus principales destinos.

A principios de 2018, la ONU declaró una cantidad sin precedentes de 65.6 millones de personas desplazadas a nivel mundial que se habían visto obligadas a salir de sus países para huir de algún conflicto bélico, de los cuales solamente 22.5 habían obtenido el refugio<sup>117</sup>. Al mismo tiempo, ACNUR calculó que la mitad de la población siria, lo que equivaldría a 22 millones de personas<sup>118</sup>, se había trasladado a otros países. La agencia RIA Novosti, por su parte, registró una cifra de 7.6 millones de desplazamientos fuera de la frontera siria, mientras que el UNICEF mencionó unos 6.1 millones de personas desplazadas<sup>119</sup>.

De las cantidades mencionadas, con una media de 8.7 millones de personas en busca de refugio, de acuerdo con Amnistía Internacional, para diciembre de 2016, existían 4.8 millones de refugiados sirios distribuidos en tan sólo cinco países: Egipto acogía a 115,204, Jordania a unos 655,675, Líbano daba refugio a alrededor de 1 millón –significando que casi uno de cada cinco habitantes era refugiado–, Irak –con 3.1 millones de desplazados internos– abrió sus puertas a 228,894 refugiados sirios y finalmente Turquía acogía a 2.7 millones, cifra que representaba el mayor número de protegidos dentro de campamentos para migrantes en comparación con cualquier otro país del mundo<sup>120</sup>. Para el año siguiente, la agencia RIA Novosti publicó lo siguiente:

---

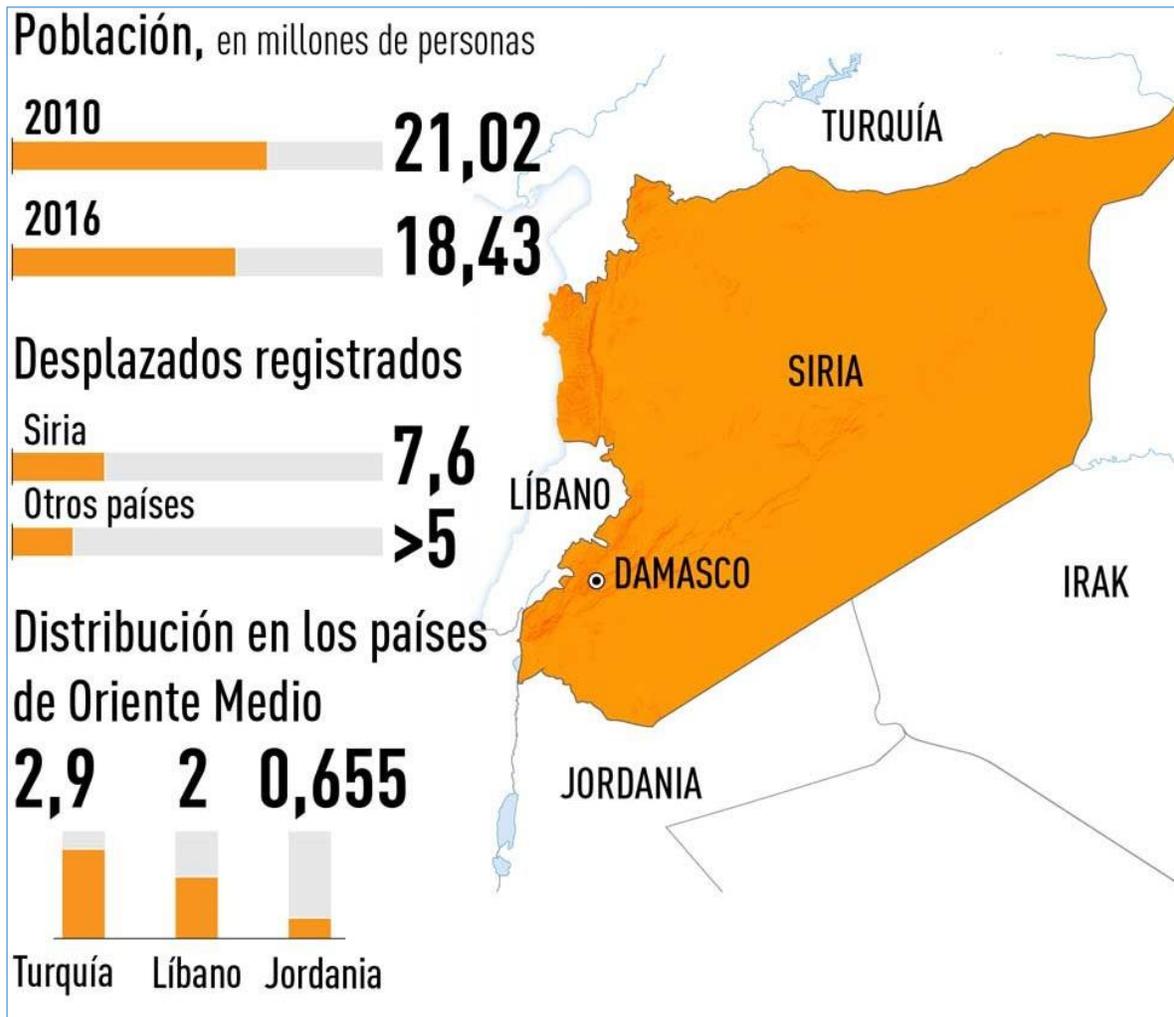
<sup>117</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Refugiados* [en línea], dirección URL: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/refugees/index.html> [fecha de consulta: 24 de mayo de 2018].

<sup>118</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Llamamiento urgente para Siria* [en línea], dirección URL: <http://acnur.es/emergencia-en-siria> [fecha de consulta: 24 de mayo de 2018].

<sup>119</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Siria: 7 años de un conflicto interminable* [en línea], dirección URL: <https://www.unicef.es/causas/emergencias/conflicto-en-siria> [fecha de consulta: 24 de mayo de 2018].

<sup>120</sup> Amnistía Internacional, *La crisis de refugiados de Siria en cifras* [en línea], España, 23 de diciembre de 2016, dirección URL: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-crisis-de-refugiados-de-siria-en-cifras/> [fecha de consulta: 28 de marzo de 2017].

**Cuadro 4**  
**Demografía de Siria tras la guerra (2010-2016)**

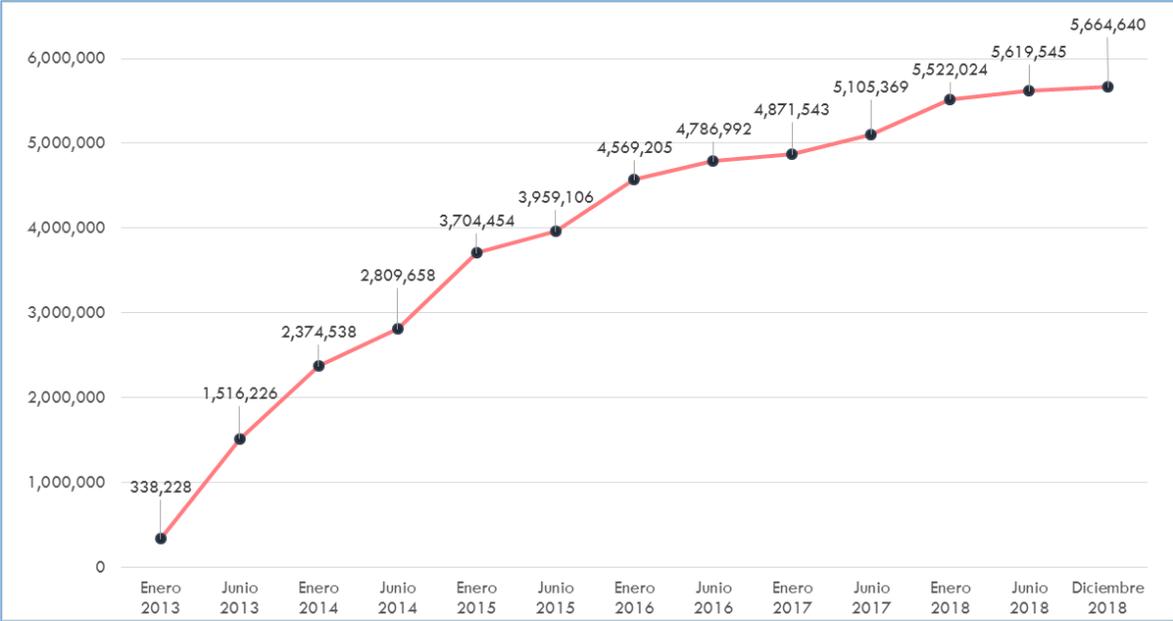


Fuente: RIA Novosti, “Infografía: los aterradores efectos del conflicto de Siria, en cifras” [en línea], *RT actualidad*, 16 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/255347-infografia-conflicto-siria-cifras> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017].

En la imagen se puede apreciar que Siria es el país con el mayor número de desplazados registrados, comparado con cualquier otro—inclusive por encima de aquellos que también se encuentran en guerra— que tienen cifras menores a los 5 millones; en consecuencia, su descenso demográfico se ha elevado rápidamente, llegando a disminuir hasta más de 2.5 millones en tan sólo seis años. Asimismo, se expone el hecho de que Turquía sigue siendo el principal país de acogida de refugiados, mientras que Líbano ha duplicado las solicitudes aceptadas y Jordania se ha mantenido con el mismo número de refugiados dentro de sus fronteras.

De acuerdo con las estadísticas de ACNUR, hasta el 31 de diciembre de 2018 existía un registro de 5,664,640 sirios interesados en obtener el estatuto de refugiado –cifra que integraba los más de 2,000,000 de sirios en Egipto, Jordania, Líbano e Irak; los más de 3,500,000 en el gobierno territorio turco y los más de 35,000 en el Norte de África–, los cuales han ido aumentando en los últimos años, como se puede ver en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2**  
**Aumento de los refugiados sirios registrados de enero de 2013 a diciembre de 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ACNUR. Véase United Nations High Commissioner for Refugees, *Situation Syria. Regional Refugee Response* [en línea], Operational Portal. Refugee Situations, 31 de diciembre de 2018, dirección URL: [https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#\\_ga=2.80759508.296010426.15349686531363325316.153496865](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.80759508.296010426.15349686531363325316.153496865) [fecha de consulta: 6 de enero de 2019].

A penas dos años después del inicio del conflicto, el número de refugiados ya sumaba más de un millón, cifra que fue duplicada en poco más de seis meses. Tras casi una década de las primeras protestas en contra de Bashar al-Assad, el número de personas que ha decidido salir del país en busca del refugio sigue aumentando día con día. Estos desplazados sirios migran más allá de sus fronteras con el objetivo de encontrar seguridad, teniendo como principal destino los países vecinos, como lo exponen los datos publicados por ACNUR:

**Tabla 1****Total de refugiados sirios por país de asilo hasta el 31 de diciembre de 2018**

<b>País</b>	<b>No. de refugiados</b>	<b>% del total de refugiados</b>
Turquía (cifra brindada por el gobierno turco)	3,622,366	63.9
Líbano	950,334	16.8
Jordania	671,148	11.8
Irak	252,526	4.5
Egipto	132,553	2.3
Otros países de África del Norte	35,713	0.6
<b>Total</b>	<b>5,664,640</b>	<b>100</b>

**Fuente:** United Nations High Commissioner for Refugees, *Situation Syria. Regional Refugee Response* [en línea], Operational Portal. Refugee Situations, 31 de diciembre de 2018, dirección URL: [https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#\\_ga=2.80759508.296010426.153496865313633253.153496865](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.80759508.296010426.153496865313633253.153496865) [fecha de consulta: 6 de enero de 2019].

Finalmente, aunque se puede notar que el número de refugiados y desplazados difiere según las fuentes utilizadas en esta investigación, existe un hecho en el que todas concuerdan, y es que Turquía ha acogido el mayor porcentaje comparado con cualquier otro país del mundo, en este caso con más del 60% del total de sirios registrados por el organismo de la ONU.



## **Capítulo 2. Las acciones de la Unión Europea frente a la llegada masiva de refugiados sirios a su territorio (2015-2018)**

El presente capítulo se centrará en exponer las estadísticas referentes a la llegada masiva de refugiados a la UE a fin de dar a conocer las rutas que estos han utilizado para llegar a dicho territorio y las acciones concretas que la propia UE ha tomado – a través de la Agenda Europea de Migración, la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas (Frontex) y el SECA– para controlar y enfrentar las actuales olas masivas de refugiados y aquellas medidas que pretende tomar para prevenir cualquier otra situación similar que pudiera presentarse en un futuro.

Es necesario recordar que, como resultado de la guerra civil en Siria, sumado a las miles de pérdidas humanas, daños significativos en todas las estructuras gubernamentales y sociales del país, así como millones de desplazamientos internos, se han generado olas masivas de refugiados en las que, de acuerdo a los datos del UNICEF, uno de cada dos sirios decide dejar su hogar ante la peligrosa situación del país<sup>121</sup>. Estos conllevan a que personas, familias e incluso comunidades completas se vean obligadas a abandonar su territorio, prácticas culturales y recursos de sustento para insertarse en un estilo de vida con nuevos roles sociales, educativos y/o laborales que, si bien provocan un sentimiento de desprotección, rechazo y marginación social, les brindan la oportunidad de encontrar un lugar seguro para refugiarse. Tan sólo para 2017, únicamente tres países expulsaban más de la mitad de las casi 20 millones de personas que conforman la población refugiada mundial bajo el mandato del ACNUR (56.78%): Siria con 6.3 millones de refugiados, Afganistán con 2.6 millones y Sudán del sur con 2.4 millones<sup>122</sup>, de los cuales el 52% son niños.

El miedo y la inseguridad generados por el conflicto bélico en Siria incitan a estas personas, por tanto, a abrirse rutas con destino a países en donde puedan garantizar su vida y obtener protección, disponiéndose a navegar en botes desvencijados o transitar caminos improvisados, lo cual ha resultado en al menos

---

<sup>121</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia *connect*, *El conflicto sirio y la crisis migratoria europea en cifras* [en línea], 30 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://blogs.unicef.org/es/blog/el-conflicto-sirio-y-la-crisis-migratoria-europea-en-cifras/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>122</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced displacement in 2017*, Ginebra, 2018, p. 3.

4,526 víctimas mortales en 2017, de las cuales 2,726 han desaparecido o fallecido en las aguas del Mar Mediterráneo<sup>123</sup>; dentro de estas cifras, para 2016 se registraron cerca de 90 personas fallecidas por semana, es decir, 13 cada día<sup>124</sup>. La falta de recursos dentro de los países vecinos, las condiciones dentro de los mismos y la dificultad que existe para hacer llegar ayuda humanitaria han provocado que los refugiados sirios busquen esa seguridad y asistencia en los países europeos<sup>125</sup>, provocando que para 2016, una de cada 88 personas se perdiera en el mar tratando de llegar a las playas de Grecia, Italia o España<sup>126</sup>.

Es por esto que, después de experimentar una afluencia de refugiados y migrantes sin precedentes, en particular durante 2015 y 2016, la UE acordó una serie de medidas con el fin de hacerles frente, entre las que se encuentran: el esfuerzo por resolver las causas profundas de la migración masiva, la promoción de programas de reasentamiento y devolución, el aumento de asistencia humanitaria tanto al interior como al exterior de la UE y el caso particular de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

### **2.1. Rutas utilizadas por los refugiados sirios para llegar a la Unión Europea**

Las olas masivas de refugiados provenientes de Siria han conformado un fenómeno migratorio sin precedentes para el que la UE no estaba preparada y por la que se han tomado acciones, pero ahora que se conoce por qué cantidades abundantes de solicitantes de asilo han llegado al territorio de la UE, queda resolver la incógnita sobre cómo es que arriban desde territorio sirio. Con el fin de responder a esta interrogante, se exponen las tres rutas principales a través de las cuales los desplazados sirios han tenido que transitar varios kilómetros en busca de refugio, así como los mapas y estadísticas sobre las llegadas registradas en estas rutas

---

<sup>123</sup> Reuters, "El Mediterráneo, el mayor cementerio de migrantes del mundo en 2017 con 2.700 muertos" [en línea], *ABC Internacional*, sección "Internacional", 6 de octubre de 2017, dirección URL: [https://www.abc.es/internacional/abci-mediterraneo-mayor-cementerio-migrantes-mundo-2017-2700-muertos-201710062052\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-mediterraneo-mayor-cementerio-migrantes-mundo-2017-2700-muertos-201710062052_noticia.html) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>124</sup> Richard Allen Greene, "2016 ha sido el año más mortal para los inmigrantes en el Mediterráneo... y puede empeorar" [en línea], CNN, sección "Inmigración", 27 de octubre de 2016, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/27/2016-ha-sido-el-ano-mas-mortal-para-los-inmigrantes-en-el-mediterraneo-y-puede-empeorar/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>125</sup> Save the Children, *op. cit.*, s/p.

<sup>126</sup> Richard Allen Greene, *op. cit.*, s/p.

desde el 2015 hasta diciembre de 2018, disponibles gracias al *Missing Migrants Project*<sup>127</sup> de la Organización Internacional para la Migración (OIM). Asimismo, se aborda la ruta del Mediterráneo Central, a partir de la cual los migrantes africanos llegan a la UE.

### 2.1.1. Ruta del Mediterráneo Central

Esta ruta corre desde el Norte de África<sup>128</sup> –sobre todo de Libia–, hasta llegar a Italia –generalmente a Sicilia– o Malta, siendo la más utilizada por los migrantes provenientes de esta región y del África Subsahariana<sup>129</sup> con destino a la UE. A los países de donde parte la mayoría de los migrantes se agregan Nigeria, Argelia, Guinea, Siria, Costa de Marfil y Bangladesh. Si bien los puntos exactos de salida en Libia son desconocidos, se tienen registros de migrantes originarios de Trípoli, Zawiyah, Zuwarah, Sebha, Misrata y Benghazi<sup>130</sup>. Asimismo, de acuerdo con ACNUR, para 2016 las principales nacionalidades de los solicitantes de asilo provenientes de esta ruta fueron nigerianos (21%) y eritreos (11%)<sup>131</sup>. A continuación, se presenta el mapa y las estadísticas disponibles sobre esta ruta:

---

<sup>127</sup> “El *Missing Migrants Project* rastrea las muertes de migrantes, incluidos refugiados y solicitantes de asilo, que han desaparecido a lo largo de rutas migratorias mixtas en todo el mundo. La investigación detrás de este proyecto comenzó con las tragedias de octubre de 2013, cuando al menos 368 personas murieron en dos naufragios cerca de la isla italiana de Lampedusa. Desde entonces, *Missing Migrants Project* se ha convertido en un centro importante y una fuente de información de apoyo que los medios de comunicación, los investigadores y el público en general tienen acceso a la información más reciente”. *Missing Migrants Project, About* [en línea], Ginebra, 2019, dirección URL: <http://missingmigrants.iom.int/about> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>128</sup> Comprende los países de Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez.

<sup>129</sup> Compuesta por cuatro subregiones, seis naciones insulares y tres territorios de ultramar:

A. África central: Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República del Congo y República Democrática del Congo.

B. África oriental: Burundi, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda y Yibuti.

C. África austral: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Mozambique, Namibia, Suazilandia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabue.

D. África occidental: Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Malí y Mauritania.

E. Naciones insulares: Cabo Verde, Comoras, Madagascar, Mauricio, Santo Tomé y Príncipe y Seychelles.

F. Territorios de ultramar: Mayotte (Francia), Reunión (Francia) y Santa Elena, Ascensión y Tristán de Acuña (Reino Unido).

<sup>130</sup> Luis Lidón y Paula G. Mora, “El Mediterráneo, la ruta más peligrosa para los migrantes” [en línea], portal de información europea *Euroefe*, sección “Dosieres”, 9 de julio de 2018, dirección URL: [http://euroefe.euractiv.es/5533\\_dosieres/5444625\\_el-mediterraneo-la-ruta-mas-peligrosa-para-los-migrantes.html](http://euroefe.euractiv.es/5533_dosieres/5444625_el-mediterraneo-la-ruta-mas-peligrosa-para-los-migrantes.html) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

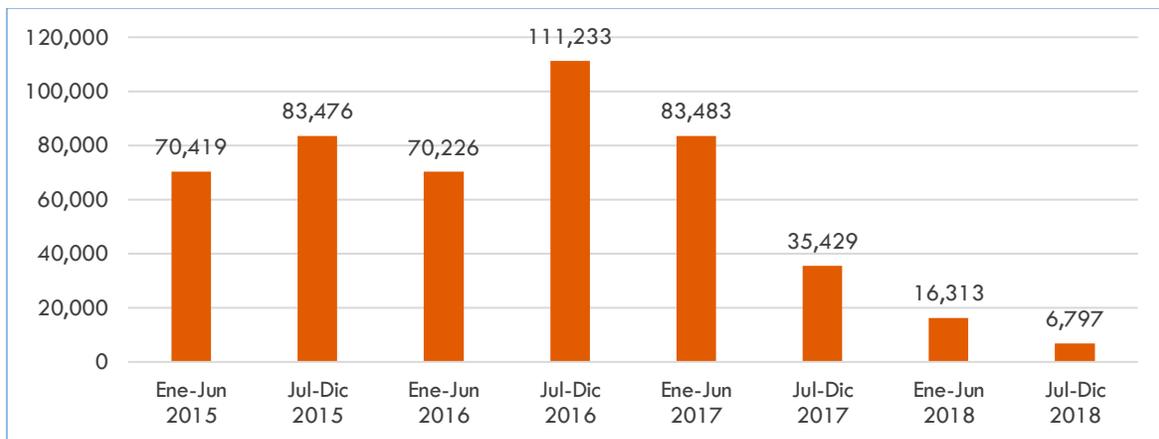
<sup>131</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Refugiados en Europa: Italia y España, dos vías de entrada en aumento* [en línea], 28 de febrero de 2017, dirección URL: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-en-europa-italia-y-espana-dos-vias-de-entrada-en-aumento/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

## Mapa 4 Ruta del Mediterráneo Central (2016)



Fuente: Richard Allen Greene, “2016 ha sido el año más mortal para los inmigrantes en el Mediterráneo... y puede empeorar” [en línea], CNN, 27 de octubre de 2016, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/27/2016-ha-sido-el-ano-mas-mortal-para-los-inmigrantes-en-el-mediterraneo-y-puede-empeorar/> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

## Gráfico 3 Cruces irregulares detectados por semestre en la ruta del Mediterráneo Central de 2015 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo de la Unión Europea, *Infographic - Migration flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes* [en línea], Bruselas, 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

Como se puede apreciar en el Gráfico 3, en los primeros meses de 2015 los cruces irregulares detectados ya sumaban más de 70,000, teniendo primero un alta importante y después una baja el siguiente año; sin embargo, la cantidad aumentó más del 50% en tan sólo un semestre. De esta manera, entre los meses de julio y diciembre de 2016 se dio el nivel más alto de cruces irregulares con destino a la UE detectados en esta ruta; no obstante, a partir de este bimestre, se puede ver un descenso constante.

Este declive puede deberse, por una parte, al memorándum de entendimiento firmado por los gobiernos de Italia y Libia el 2 de febrero de 2017 en el que se adoptaron medidas para impedir, a partir de la formación de milicias armadas, que migrantes solicitantes de asilo viajaran con destino a la UE. De esta manera, las autoridades libias han interceptado embarcaciones de migrantes y los han llevado de vuelta a tierra disminuyendo así el número de cruces irregulares<sup>132</sup>. Por la otra, a las medidas concretas tomadas por la UE en respuesta a los desafíos de la migración proveniente de esta ruta; de las cuales las últimas fueron anunciadas en junio de 2018, donde el Consejo Europeo acordó:

- Intensificar los esfuerzos para detener a los traficantes de migrantes que operan fuera de Libia.
- Seguir apoyando a Italia y otros países de la UE en cuanto a la admisión, reubicación y reasentamiento de los solicitantes de asilo que llegan a sus costas.
- Aumentar su apoyo a los guardacostas libios, condiciones de recepción y retornos humanitarios voluntarios.
- Mejorar la cooperación con otros países de origen y tránsito, así como el reasentamiento voluntario<sup>133</sup>.

O bien puede atribuirse a la ausencia de seguridad durante el tránsito por la ruta, misma que de acuerdo con el periódico *El País*, ha sido calificada como el

---

<sup>132</sup> Sólo en 2017, los libios habían interceptado entre 15,000 y 20,000 personas. Naiara Galarraga Gortázar, "Misión UE: frenar a los migrantes de Libia" [en línea], *El País*, sección "Internacional", 28 de enero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2018/03/15/actualidad/1521142504\\_355432.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/15/actualidad/1521142504_355432.html) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>133</sup> Consejo de la Unión Europea, *Infographic - Migration flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes* [en línea], Bruselas, 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

camino más peligroso en 2018 debido a que una de cada 31 personas que han tratado de cruzarlo ha muerto<sup>134</sup>. Aunado a esto, cabe señalar que, para la mayoría de estos migrantes, la ruta marítima no es el comienzo de su viaje hacia Europa, más bien significa el último escalón de una larga serie de obstáculos desde sus países de origen hasta las costas italianas. En palabras de Mamoudou, un natural de Guinea rescatado por la guardia costera italiana: “No podría recomendarle a nadie que entre a Libia. Morirán por nada. [...] Si te quedas, ellos vendrán todos los días para hacerte cosas malas. Un día, ellos te matarán”<sup>135</sup>.

### 2.1.2. Ruta del Mediterráneo Occidental

En esta ruta pequeñas embarcaciones de pesca tradicional, conocidas como pateras, parten de las costas de Marruecos, Senegal y Mauritania con destino a las costas de Huelva en España. De acuerdo con el portal de información europea *Euroefe*, este trayecto se divide en cuatro subrutas: dos por tierra que corren de Marruecos hacia las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, es decir, un recorrido de aproximadamente 400 km; y dos por mar, cruzando el Estrecho de Gibraltar desde los alrededores de Tánger a la costa de Andalucía y de la costa noroeste de África hacia las Islas Canarias<sup>136</sup>. Se presentan el mapa y las estadísticas disponibles sobre esta ruta:

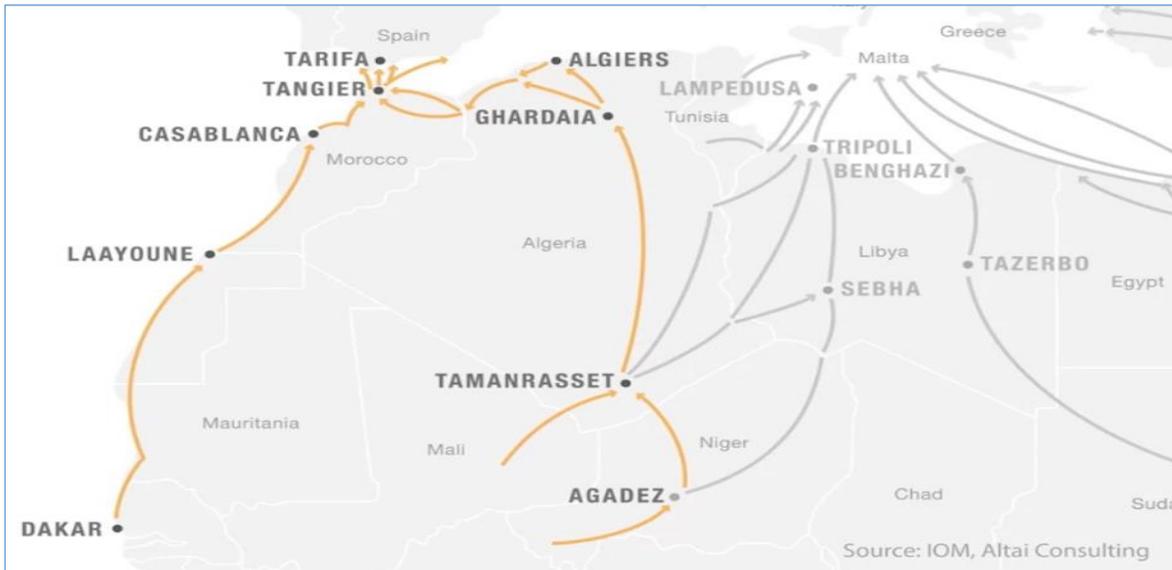
---

<sup>134</sup> Silvia Blanco, “La cruda política del Mediterráneo Central” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 28 de enero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548493062\\_962849.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548493062_962849.html) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>135</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La ruta del Mediterráneo central, el último paso en la lucha por la supervivencia* [en línea], 4 de octubre de 2017, dirección URL: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/la-ruta-del-mediterraneo-central-el-ultimo-paso-en-la-lucha-por-la-supervivencia> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

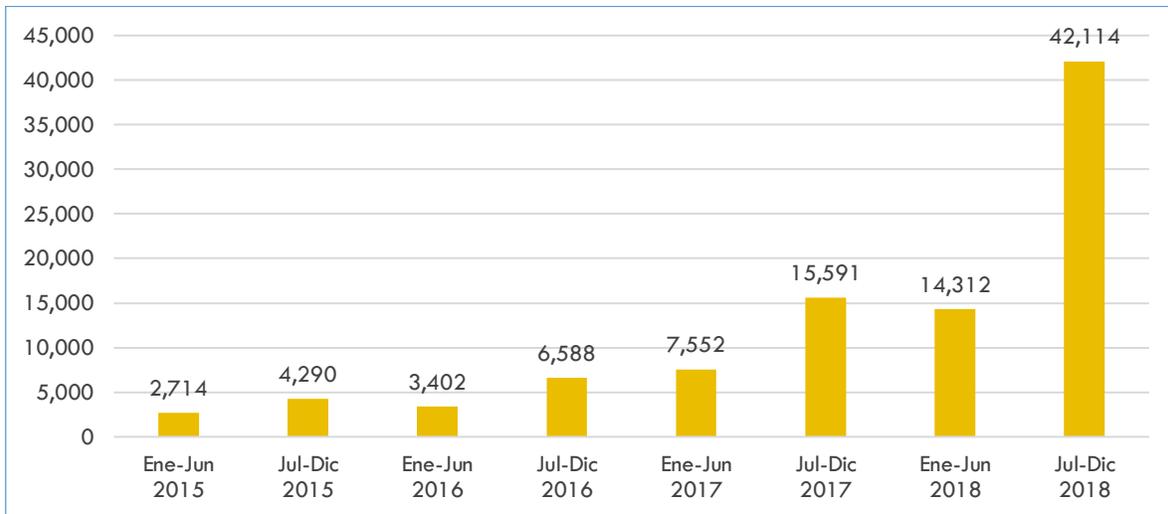
<sup>136</sup> Luis Lidón y Paula G. Mora, *op. cit.*, s/p.

**Mapa 5**  
**Ruta del Mediterráneo Occidental (2016)**



Fuente: Richard Allen Greene, “2016 ha sido el año más mortal para los inmigrantes en el Mediterráneo... y puede empeorar” [en línea], CNN, 27 de octubre de 2016, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/27/2016-ha-sido-el-ano-mas-mortal-para-los-inmigrantes-en-el-mediteraneo-y-puede-empeorar/> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

**Gráfico 4**  
**Cruces irregulares detectados por semestre en la ruta del Mediterráneo Occidental de 2015 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo de la Unión Europea, *Infographic - Migration flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes* [en línea], Bruselas, 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

Tras un aumento importante de cruces migratorios entre 2004 y 2005 –con aproximadamente 15,000 llegadas por mar– la colaboración entre el gobierno español y el marroquí tuvo como resultado la estabilización de esta cifra, logrando que la migración se mantuviera en una media por debajo de las 10,000 hasta el 2017<sup>137</sup>. Asimismo, como se muestra en el Gráfico 4, se puede observar que los cruces irregulares detectados en esta ruta han tenido tanto bajas como altas, siendo el número más bajo el presentado entre enero y junio de 2015 con casi 3,000 migrantes cruzando la frontera y un incremento de más del 50% en tan solo seis meses; y siendo el punto más alto el de julio a diciembre de 2018 con un incremento del 194% respecto al semestre anterior, lo que conlleva una proyección a que los cruces continúen aumentando.

Y es que después del cierre del corredor humanitario en 2016 –que se tratará más adelante en la ruta de los Balcanes Occidentales–, la firma del memorándum de entendimiento firmado por los gobiernos de Italia y Libia el 2 de febrero de 2017 y la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, los migrantes que utilizaban esas rutas optaron por utilizar la única que, hasta entonces, representaba menos obstáculos para llegar a las costas de la UE: la ruta del Mediterráneo Occidental. La Agencia Frontex, a través de su portavoz Ewa Moncure, coincide con esto: “Claramente, los acuerdos llevados a cabo por la UE con Turquía y Libia tuvieron cierta influencia en las tendencias migratorias”<sup>138</sup>.

De hecho, de acuerdo con *El Confidencial*, a principios de 2017 España recibió un 64% de los migrantes que solían utilizar las otras rutas para llegar a la UE, tendencia que ha convertido a esta en la principal ruta migratoria desplazando a la del Mediterráneo Oriental. El jefe del Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo en Almería, Miguel Zea simplifica:

“Cuando una ruta es más fácil que otra, es lógico que la elijas. Si la ruta de Libia es peligrosa, intentas otra y ahora la de España es la menos complicada. [...] Está llegando un punto en el que la gente sale del país a plena luz del día desde

---

<sup>137</sup> Xavier Aragall, “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo”, *Vanguardia. Refugiados, otro proyecto que desafía a Europa*, núm. 58, España, octubre, 2015, p. 17.

<sup>138</sup> Daniele Grasso y Cristina Suárez, “El cierre de las rutas del Mediterráneo acentúa el colapso migratorio de España” [en línea], *El Confidencial*, sección “España”, 29 de julio de 2018, dirección URL: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-29/rutas-inmigracion-mediterraneo-europa-espana\\_1598482/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-29/rutas-inmigracion-mediterraneo-europa-espana_1598482/) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].8

la playa de Cabo Espartel, en Tánger [...] y en el último salto de la valla de Ceuta no había ningún policía marroquí<sup>139</sup>.

Como consecuencia, el 14 de diciembre de 2018 la Comisión Europea publicó un comunicado de prensa en el que anunció el aumento de la ayuda económica dirigida a Marruecos a partir del otorgamiento de 148 millones de euros –en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África– con el objetivo de apoyar a ese gobierno para hacer frente a la presión migratoria en la ruta del Mediterráneo Occidental<sup>140</sup>. Este apoyo financiero iba dirigido en específico a la creación de un programa para apoyar la gestión de las fronteras en la región del Magreb, uno para profundizar la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas y otro para mejorar la capacidad de las autoridades marroquíes con relación a su gestión fronteriza.

### **2.1.3. Ruta de los Balcanes Occidentales**

Este recorrido comenzó a popularizarse en noviembre de 2013 cuando Bulgaria construyó una valla en su frontera con Turquía, impidiéndoles el paso a los refugiados por la ruta del Mediterráneo Oriental. La ruta de los Balcanes Occidentales conecta a Grecia con Austria a través de Macedonia, Serbia, Croacia, Eslovenia y, hasta 2015, Hungría<sup>141</sup>.

La cantidad de migrantes era tanta que, superados por la situación, los gobiernos de Macedonia, Serbia, Croacia y Eslovenia se vieron forzados a colaborar y en septiembre de 2015 establecieron un corredor humanitario para facilitar el tránsito de los refugiados, instalando campamentos y proporcionando ayuda humanitaria; no obstante, el corredor cerró oficialmente en marzo de 2016 con la firma de la Declaración UE-Turquía.

Debido a que para transitar este camino se requiere cruzar varias fronteras, no es una de las vías de acceso preferente para los migrantes que quieren llegar a

---

<sup>139</sup> *Idem*.

<sup>140</sup> Comisión Europea, *Ruta del Mediterráneo Occidental: La UE refuerza el apoyo a Marruecos* [en línea], Doc. IP/18/6705, Bruselas, 14 de diciembre de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6705\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6705_es.htm) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>141</sup> En junio de 2015, Hungría comenzó a construir una valla en su frontera con Serbia y Croacia, lo que redujo las posibilidades de los refugiados para llegar a Austria o Alemania.

la UE, pues, además de requerir más tiempo, conlleva un mayor riesgo de ser detectado y localizado por las patrullas fronterizas. De acuerdo con el sitio *El orden mundial*, cuyo gestor es el Instituto Español de Estudios Estratégicos, lo que sucede es que “la mayoría de personas que se deciden por la ruta de los Balcanes lo hacen porque no pueden permitirse pagar a un traficante que los lleve a Europa por mar”<sup>142</sup>. Desafortunadamente, no se cuenta con registros oficiales de los cruces irregulares provenientes de esta ruta durante los tres años que estuvo abierta; no obstante, se presenta el mapa de la ruta de los Balcanes Occidentales:

**Mapa 6**  
**Ruta de los Balcanes Occidentales (2017)**



Fuente: Francisco Carrión, “El puzzle de la guerra civil siria” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 10 de septiembre de 2017, dirección URL: <https://elordenmundial.com/la-ruta-de-los-balcanes-cambios-en-la-politica-fronteriza-europea/> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2017].

A pesar de no tenerse las cifras exactas, se sabe que los cruces irregulares por esta ruta disminuyeron debido a que en el 2017 se abrió una nueva vía de los Balcanes con destino a Croacia, pasando a través de Albania, Montenegro y Bosnia,

<sup>142</sup> Alejandro Salamanca, “La ruta de los Balcanes: cambios en la política fronteriza europea” [en línea], *EOM*, 21 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://elordenmundial.com/la-ruta-de-los-balcanes-cambios-en-la-politica-fronteriza-europea/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

es decir, un camino a recorrer de aproximadamente 782 km; y aunque es una ruta recién descubierta, para junio de 2018 el número de migrantes que la utilizaban ya superaba los 5,500, de los cuales la mayoría eran sirios, seguidos por aquellos provenientes de Argelia, Marruecos y Pakistán, entre otros<sup>143</sup>. Si bien este pareciera ser un nuevo camino, las experiencias de los inmigrantes al cruzarlo han sido muy parecidas, acusando a las autoridades de abusos y maltratos, sumado al riesgo de caer en las redes del tráfico de migrantes o la trata de personas<sup>144</sup>.

#### 2.1.4. Ruta del Mediterráneo Oriental

Esta se refiere a la travesía marítima de las costas turcas a las islas griegas y a la terrestre de Turquía al noreste de Grecia y Bulgaria, las cuales fueron las más activas durante 2015 en cuanto al tránsito de migrantes provenientes de Siria con destino a la UE, registrando casi el 40% de los cruces ilegales detectados. Y es que si bien entre 2008 y 2012 la vía más utilizada para cruzar hacia Europa era la marítima, desde la costa turca hasta las Islas Egeas del Norte<sup>145</sup> para llegar a Alemania, Suecia, Noruega y Dinamarca<sup>146</sup>, a finales de 2012 Grecia reforzó el control de sus fronteras a través del envío de 1,800 policías<sup>147</sup>; en consecuencia, el número de migrantes irregulares detenidos en la frontera terrestre entre Grecia y Turquía se triplicó para 2013 y en 2014 se cuadruplicó<sup>148</sup>. No obstante, 2015 fue el año en el que el flujo se disparó en esta ruta y fue la frontera marítima, en particular aquella con destino a Lesbos, la que concentró la mayor parte de los más de 800,000 cruces<sup>149</sup>, como se muestra en seguida:

---

<sup>143</sup> Euroefe, *Albania, nueva ruta hacia Europa para refugiados e inmigrantes* [en línea], sección “Albania refugiados”, 7 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/albania-nueva-ruta-hacia-europa-para-refugiados-e-inmigrantes/10010-3675745> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>144</sup> Florion Goca, “La nueva ruta de los Balcanes por Albania supera los 2,000 refugiados e inmigrantes en lo que va de 2018” [en línea], *Europapress*, sección “Internacional”, 9 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-nueva-ruta-balcanes-albania-supera-2000-refugiados-inmigrantes-va-2018-20180609141116.html> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>145</sup> Samos, Lesbos y Quíos (Chíos).

<sup>146</sup> Manuel Tori Moreno, *Mediterráneo, un año después*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 123/2016, 19 de diciembre de 2016, España, 2016, p. 5.

<sup>147</sup> BBC Mundo, “Las peligrosas rutas de migración en el Mediterráneo” [en línea], *BBC Mundo*, sección “Mundo”, 24 de octubre de 2013, dirección URL: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131015\\_internacional\\_migracion\\_europa\\_africa\\_mapas\\_amv](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131015_internacional_migracion_europa_africa_mapas_amv) [fecha de consulta: 24 de marzo de 2019].

<sup>148</sup> Anna Triandafyllidou y Regina Mantanika, “Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea”, *Red Internacional de Migración y Desarrollo*, vol. 15, núm. 28, México, enero-junio, 2017, p. 12.

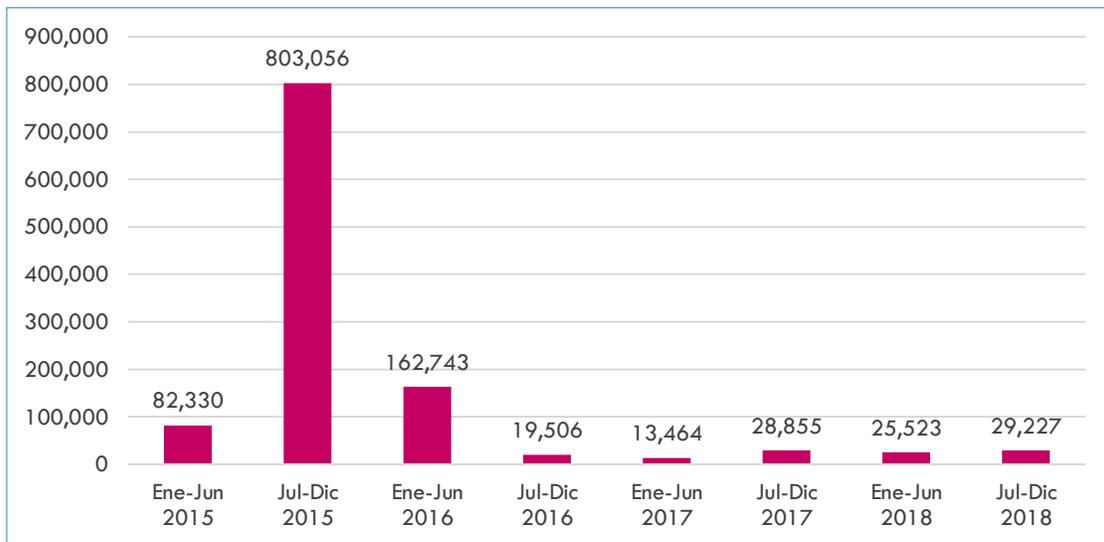
<sup>149</sup> *Idem*.

### Mapa 7 Ruta del Mediterráneo Oriental (2016)



Fuente: Richard Allen Greene, “2016 ha sido el año más mortal para los inmigrantes en el Mediterráneo... y puede empeorar” [en línea], CNN, 27 de octubre de 2016, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/27/2016-ha-sido-el-ano-mas-mortal-para-los-inmigrantes-en-el-mediterraneo-y-puede-empeorar/> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

### Gráfico 5 Cruces irregulares detectados por semestre en la ruta del Mediterráneo Oriental de 2015 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo de la Unión Europea, *Infographic - Migration flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes* [en línea], Bruselas, 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

Como se muestra en el Gráfico 5, en el 2015 la UE, en específico Grecia, pasó de recibir 82,330 migrantes en los primeros seis meses, a albergar poco más de 800,000 personas por medio de esta ruta al finalizar el año, en su mayoría procedentes de Siria, mientras que el resto eran originarios de Afganistán e Irak<sup>150</sup>; es decir, sólo en un año, el número de llegadas se incrementó en casi un 875%. La presión migratoria para los Estados miembros fue tanta que tuvieron que reforzar la cooperación con Turquía a fin de controlar las olas masivas de refugiados, a través de instrumentos como la 53ª sesión del Consejo Asociación UE-Turquía en materia de prevención de flujos migratorios ilegales del 18 de mayo de 2015, la Conferencia de Alto Nivel sobre la Ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales del 8 de octubre y la entrega de recursos por valor de 3,000 millones de euros – comprometidos en la cumbre UE-Turquía del 29 de noviembre de 2015 y entregados el 3 de febrero de 2016 por medio del Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados–. El resultado más importante –y el más polémico– de la cooperación fue la firma de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

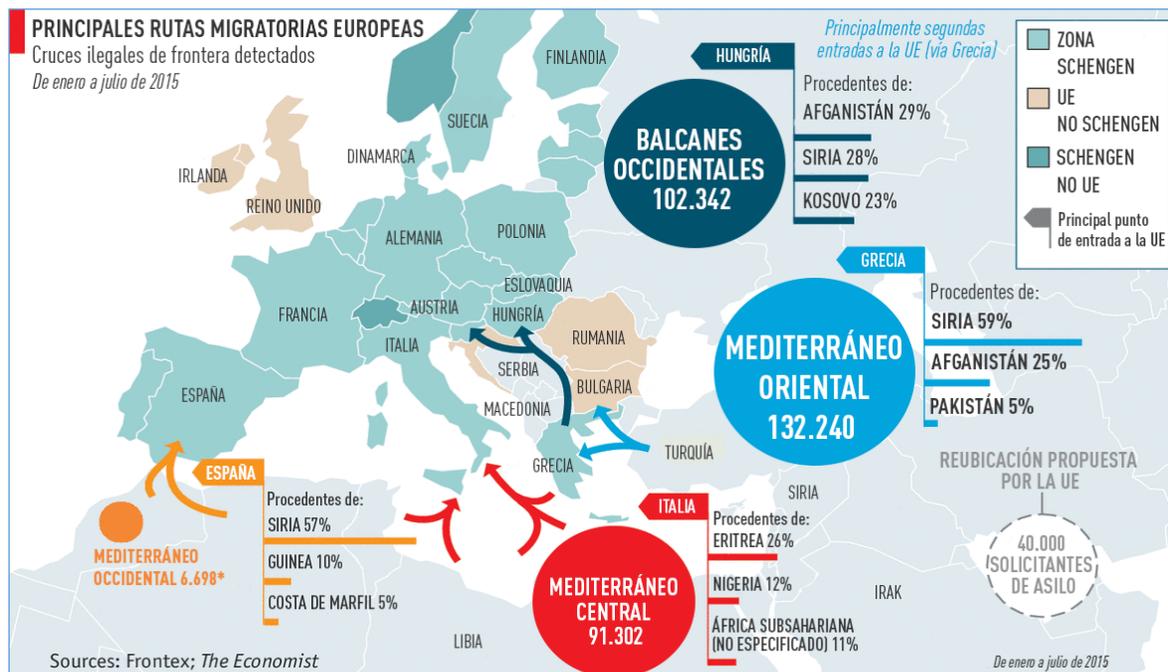
Asimismo, tras el inicio de la guerra civil en Siria, fue a través de esta ruta por medio de la cual los primeros migrantes en busca del estatuto de refugiado empezaron a llegar en grandes cantidades a la UE. Como complemento a lo ya expuesto, se presenta el siguiente mapa, publicado en *The Economist* con datos de Frontex, que expone el número de cruces ilegales detectados dentro de cada una de las rutas durante los primeros meses de 2015 –año en el que se dispararon las cifras de refugiados que llegaban a la UE–, así como el origen de estos, con el objetivo de observar las rutas más utilizadas y la magnitud de las migraciones forzadas que ha generado el conflicto.

---

<sup>150</sup> Hubo también una pequeña porción de personas provenientes de Palestina, Marruecos y Somalia. *Idem*.

## Mapa 8

### Principales rutas migratorias hacia la Unión Europea de enero a julio de 2015



Fuente: The Economist, *Looking for a home* [en línea], sección “Migration in Europe”, Bruselas, Helsinki y Varsovia, 29 de agosto de 2015, dirección URL: <https://www.economist.com/news/europe/21662597-asylum-seekers-economic-migrants-and-residents-all-stripes-fret-over-their-place-looking> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2017].

Como puede percibirse en el Mapa 8, durante 2015 la ruta del Mediterráneo Oriental –aquella que llega a Grecia y Bulgaria a través de Turquía– fue la que registró un mayor número de cruces irregulares con 132,240 migrantes, de los cuales más de la mitad provenían de Siria; en otras palabras, de Turquía partió casi el 40% de los migrantes forzados que salieron de sus países durante ese año. A esta ruta le siguieron la de los Balcanes Occidentales con 102,342 migrantes, siendo cruzada en su mayoría por personas de origen afgano y sirio; la del Mediterráneo Central con 91,302 entre eritreos, nigerianos y aquellos provenientes del África Subsahariana; y, por último, la del Mediterráneo Occidental que fue transitada por 6,698 migrantes, 57% de ellos de nacionalidad siria.

Debido a la carga migratoria que significó el aumento de cruces por la ruta del Mediterráneo Oriental, la UE tuvo que adoptar medidas inmediatas y mejorar los sistemas que ya tenía en la materia debido a que estos se vieron sobrepasados por la gran cantidad de migraciones generadas, principalmente, por la guerra civil en

Siria. Con el objetivo de controlar la situación, se produjeron diversas maniobras con el fin de controlar las olas masivas de refugiados y atender las solicitudes de asilo ya realizadas.

## **2.2. Análisis estadístico de la llegada de migrantes a la Unión Europea (2011-2018)**

De acuerdo con el Parlamento Europeo: “La actual crisis migratoria es la peor desde la Segunda Guerra Mundial”<sup>151</sup>, esto debido a que entre 2015 y 2016 más de un millón de personas solicitaron asilo en la UE, a la vez que se estima que más de 2,030 personas perdieron la vida en el Mediterráneo durante los primeros seis meses de 2017. Asimismo, durante el mismo periodo, la Agencia Frontex registró más de 2.3 millones de cruces fronterizos ilegales, por lo que la UE tuvo que redoblar sus esfuerzos para establecer una política europea de migración eficaz y segura.

En este sentido, conforme las llegadas a territorio de la UE aumentaban, se incrementaba a su vez la cantidad de solicitudes de asilo para obtener el estatuto de refugiado dentro de alguno de los 28 Estados miembros actuales, y si bien el número exacto de cuántos de ellos eran sirios no se encuentra disponible en las fuentes oficiales, las estadísticas del Parlamento Europeo parten desde el 2011, año en el que dio inicio el conflicto armado en Siria, por lo que se atribuye que la mayor parte de los migrantes registrados provenían de ese país.

Con base en lo anterior, se presenta la Tabla 2, que expone el aumento de solicitantes de asilo por Estado miembro de la UE desde el inicio de la guerra civil en Siria hasta el 2017 con el objetivo de dimensionar el problema al que se enfrenta la UE, y más aún, cuáles son los países que concentran el mayor número de solicitantes en sus territorios.

---

<sup>151</sup> Parlamento Europeo, *Migración en Europa* [en línea], Bruselas, 14 de julio de 2017, dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78632/migracion-en-europa> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

**Tabla 2**  
**Total de solicitudes de asilo por Estado miembro de la Unión Europea**  
**(2011-2017)**

País	Año						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alemania	53,235	77,485	126,705	202,645	476,510	745,155	222,560
Italia	40,315	17,335	26,620	64,625	84,085	122,960	128,850
Francia	57,330	61,440	66,265	64,310	75,750	84,270	99,330
Grecia	9,310	9,575	8,225	9,430	13,205	51,110	58,650
Reino Unido	26,915	28,800	30,585	32,785	38,800	38,785	33,780
España	3,420	2,565	4,485	5,615	14,780	15,755	31,120
Suecia	29,650	43,855	54,270	81,180	162,450	28,790	26,325
Austria	14,420	17,415	17,500	28,035	88,160	42,255	24,715
Bélgica	31,910	28,075	21,030	22,710	44,660	18,280	18,340
Países Bajos	14,590	13,095	13,060	24,495	44,970	20,945	18,210
Polonia	6,885	10,750	15,240	8,020	12,190	12,305	5,045
Finlandia	2,915	3,095	3,210	3,620	32,345	5,605	4,990
Rumania	1,720	2,510	1,495	1,545	1,260	1,880	4,815
Chipre	1,770	1,635	1,255	1,745	2,265	2,940	4,600
Bulgaria	890	1,385	7,145	11,080	20,365	19,420	3,695
Hungría	1,690	2,155	18,895	42,775	177,135	29,430	3,390
Dinamarca	3,945	6,045	7,170	14,680	20,935	6,180	3,220
Irlanda	1,290	955	945	1,450	3,275	2,245	2,930
Luxemburgo	2,150	2,050	1,070	1,150	2,505	2,160	2,430
Malta	1,890	2,080	2,245	1,350	1,845	1,930	1,840
Portugal	275	295	500	440	895	1,460	1,750
Eslovaquia	490	730	440	330	330	145	1,475
República Checa	750	740	695	1,145	1,515	1,475	1,445
Croacia	0	0	1,075	450	210	2,225	975
Lituania	525	645	400	440	315	430	495
Letonia	340	205	195	375	330	350	355
Estonia	65	75	95	155	230	175	190
Eslovenia	355	295	270	385	275	1,310	160
<b>Total de la UE</b>	<b>309,040</b>	<b>335,285</b>	<b>431,085</b>	<b>626,965</b>	<b>1,321,590</b>	<b>1,259,970</b>	<b>705,680</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del ACNUR y Eurostat, en Parlamento Europeo, *¿Es Europa acogedora?* [en línea], Bruselas, 2017, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm) [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018].

Como puede observarse, el país que ha recibido el mayor número de solicitudes para obtener el estatuto de refugiado durante los últimos seis años ha sido Alemania, albergando en el 2017 más del 30% del total recibido en toda la UE, seguido por Italia con el 18.2%, Francia con el 14.1% y Grecia con 8.3%. Al mismo tiempo, se aprecia que en el periodo de 2014 a 2016 hubo un ascenso importante en la cantidad de solicitantes de asilo, de tal manera que Grecia pasó de recibir 9,430 a 51,110 peticiones; es decir, un aumento del 442% en tan sólo dos años. Otros casos que destacaron fueron el de Croacia con un incremento del 394% (de 450 a 2,225), Alemania del 268% (202,645 a 745,155), Eslovenia del 240% (de 385 a 1,310) y Portugal del 232% (de 440 a 1,460).

En el sentido contrario, durante el mismo periodo, la demanda de asilo dentro de algunos de los Estados miembros se redujo drásticamente, este fue el caso de países como Suecia que tuvo un descenso del 65% en dos años, es decir, mientras que en el 2014 ingresaron 81,180 solicitudes, en el 2016 sólo lo hicieron 28,790; de igual forma sucedió en Dinamarca con una caída del 58% (de 14,680 a 6,180), Eslovaquia del 56% (de 330 a 145), Hungría del 31% (de 42,775 a 29,430) y Bélgica del 20% (de 22,710 a 18,280).

Sin embargo, queda la incertidumbre en torno a las siguientes cuestiones: ¿de aquellas solicitudes de asilo aprobadas, qué países han acogido el mayor número de refugiados? ¿cuáles son los que han acogido menos? ¿cuántos de esos refugiados fueron reubicados en otro Estado miembro de la UE? y ¿cuántos han sido reasentados en algún país no miembro con quien la UE mantiene algún tratado de migración, como en el caso de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016?

Las primeras dos cuestiones se esclarecen con la Tabla 3, en la cual se muestra el incremento de personas que han obtenido el estatuto de refugiado dentro de cada uno de los Estados miembros de la UE entre 2011 y 2017. Asimismo, la tabla cumple con el objetivo de demostrar cuáles de estos países han acogido el mayor y menor número de refugiados hasta el 2017.

**Tabla 3**  
**Total de refugiados por Estado miembro de la Unión Europea**  
**(2011-2017)**

País	Año						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alemania	571,628	589,737	187,567	216,921	316,115	669,482	970,365
Francia	210,207	217,865	232,487	252,228	273,126	304,546	337,177
Suecia	86,615	92,872	114,175	142,152	169,520	230,164	240,962
Italia	58,060	64,779	76,264	93,662	118,047	147,370	167,335
Reino Unido	193,510	149,799	126,055	117,093	123,067	118,995	121,837
Austria	47,073	51,730	55,598	55,560	72,216	93,250	115,263
Países Bajos	74,598	71,909	74,707	82,433	88,536	101,744	103,860
Bélgica	22,402	22,024	25,629	29,115	35,314	42,168	42,168
Dinamarca	13,399	11,814	13,170	17,737	27,326	33,507	35,672
Grecia	1,573	2,100	3,485	10,262	18,489	21,484	32,945
Finlandia	9,175	9,919	11,252	11,708	12,703	18,401	20,805
Bulgaria	5,688	2,288	4,320	11,006	16,557	17,814	19,184
España	4,228	4,510	4,637	5,737	5,798	12,989	17,561
Polonia	15,847	15,911	16,438	15,695	14,065	11,747	12,238
Chipre	3,503	3,631	3,883	5,075	7,067	8,484	9,800
Malta	6,952	8,248	9,906	6,055	7,075	7,948	8,000
Irlanda	8,248	6,327	6,001	5,797	6,125	5,731	6,405
Hungría	5,106	4,054	2,440	2,819	4,393	4,748	5,691
Rumania	1,005	1,262	1,770	2,136	2,598	2,905	3,924
República Checa	2,449	2,805	2,979	3,079	3,644	3,644	3,644
Luxemburgo	2,855	2,910	920	1,046	1,332	2,046	2,046
Portugal	408	483	598	634	699	1,194	1,623
Lituania	9,821	871	916	972	1,093	1,093	1,580
Eslovaquia	546	662	701	771	820	990	923
Letonia	95	125	160	163	208	349	662
Eslovenia	142	176	213	231	292	462	614
Croacia	824	724	684	789	308	304	504
Estonia	50	63	70	57	168	322	411
<b>Total de la UE</b>	<b>1,356,007</b>	<b>1,339,598</b>	<b>977,025</b>	<b>1,090,933</b>	<b>1,326,701</b>	<b>1,863,881</b>	<b>2,283,199</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del ACNUR y Eurostat, en Parlamento Europeo, *¿Es Europa acogedora?* [en línea], Bruselas, 2017, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm) [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018].

La Tabla 3, por tanto, refleja que los países que acogieron mayor número de refugiados durante el 2017 fueron: Alemania con 970,365 refugiados en su territorio, es decir, casi el 50% del total de solicitantes que han obtenido el estatuto de refugiado en toda la UE, Francia con 337,177 (14.8%), Suecia con 240,962 (10.6%), Italia con 167,335 (7.3%) y Reino Unido con 121,837 (5.3%). En síntesis, Alemania ha sido tanto el país que ha recibido más solicitudes como aquel que ha acogido más refugiados.

No obstante, también se muestra que los Estados miembros que han aprobado menos solicitudes de asilo han sido Estonia con 411 refugiados en su territorio, Croacia con 504, Eslovenia con 614, Letonia con 662 y Eslovaquia con 923. Asimismo, se puede apreciar que incluso hubo países cuyos números no tuvieron modificaciones durante todo un año, entre los que se encuentran Bélgica, República Checa y Luxemburgo, es decir, estos Estados no aceptaron ningún refugiado nuevo a pesar de que las solicitudes para obtener el estatuto siguieron aumentando y no parecía que fueran a disminuir.

Con el fin de controlar esta situación, y para responder la tercera pregunta expuesta anteriormente, el 9 de septiembre de 2015 la Comisión Europea propuso su segundo paquete de propuestas para resolver la crisis migratoria, entre las cuales se encontraba una reubicación de emergencia de 120,000<sup>152</sup> refugiados necesitados de protección provenientes de Grecia, Hungría e Italia a cumplir antes de 2017, decisión adoptada por el Consejo de Justicia y Asuntos del Interior el 22 de septiembre<sup>153</sup>. Esto debido a que la presión migratoria sobre esos países aumentó durante 2015 cuando al número de solicitantes de asilo regulares se sumó el ingreso de aproximadamente 116,000 migrantes irregulares a Italia, mientras que Grecia registró 211,000 cruces fronterizos irregulares y Hungría unos 154,000. Para financiar el mecanismo, el presupuesto de la UE aportaría una financiación

---

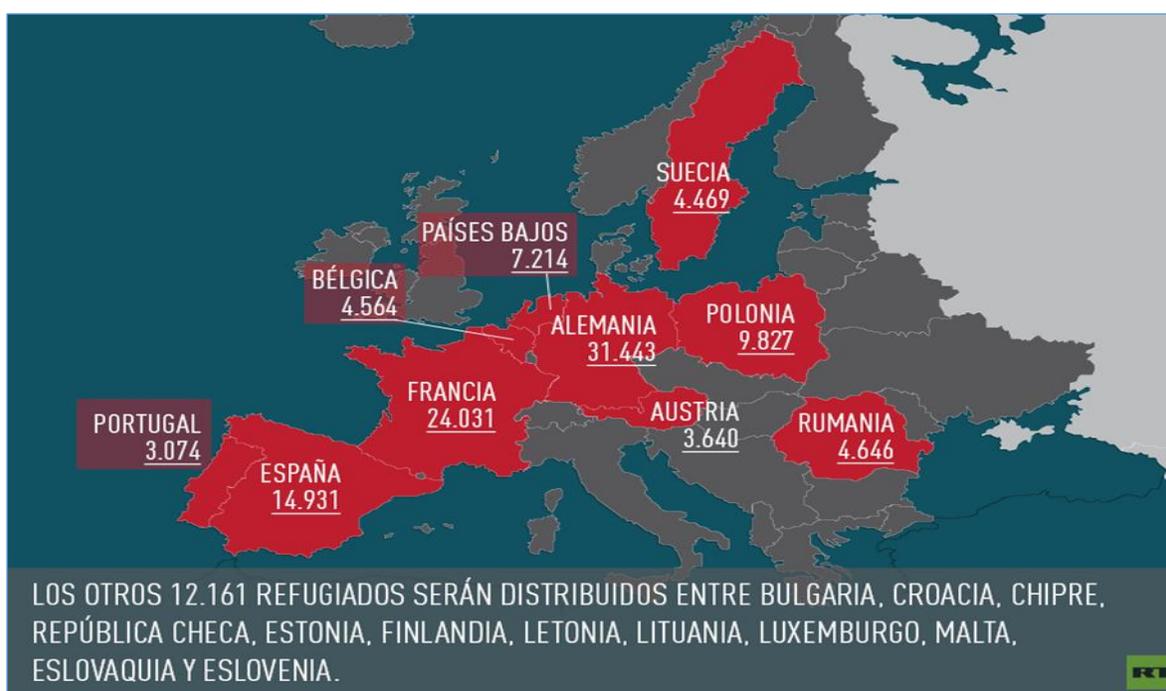
<sup>152</sup> De acuerdo con la suma de las cifras brindadas por el sitio oficial de la Comisión Europea, en realidad el total de refugiados reubicados sería de 119,998. Comisión Europea, *Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas (preguntas y respuestas)* [en línea], Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.htm) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>153</sup> Council of the European Union, *COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece* [en línea], Doc. 12098/15, Bruselas, 22 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

específica de 780 millones de euros, de los cuales cada Estado miembro que participara obtendría 6,000 euros por persona reubicada, a la vez que Italia, Grecia y Hungría recibirían 500 euros para cubrir los gastos de transporte por cada refugiado reubicado. Con el fin de cumplir el objetivo expuesto, la Comisión presentó un sistema de cuotas de refugiados a distribuir entre los Estados miembros, ilustrado en el siguiente mapa:

### Mapa 9

#### Sistema de cuotas propuesto por la Comisión Europea para la distribución de 120,000 refugiados (2015)



Fuente: María Lekant, "¡Que se haga algo ya!": Pesadilla migratoria, una "vergüenza" europea que corroe la unión" [en línea], *Actualidad RT*, 11 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/185540-crisis-refugiados-tragedia-europa> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Como puede apreciarse, Alemania recibiría la cantidad más grande de refugiados al acoger a más de 30,000 personas dentro de su territorio, después de este país, aquellos con las cuotas más altas serían Francia (24,031 refugiados), España (14,931), Polonia (9,287<sup>154</sup>) y Países Bajos (7,214). A su vez, otros Estados

<sup>154</sup> La imagen proporcionada por *Actualidad RT* muestra que Polonia recibiría 9,827 migrantes, pero en realidad este país se comprometió a acoger a 9,287 refugiados de acuerdo con el sitio de la Comisión Europea. Comisión

miembros como Austria, Bélgica, Portugal, Suecia y Rumania se comprometieron a aceptar más de 3,000 refugiados cada uno, mientras que el resto serían distribuidos entre Bulgaria (1,600), Croacia (1,064), Chipre (274), República Checa (2,978), Estonia (373), Finlandia (2,398), Letonia (526), Lituania (780), Luxemburgo (440), Malta (133), Eslovaquia (1,502) y Eslovenia (631)<sup>155</sup>.

Desafortunadamente el compromiso quedó únicamente en eso, ya que dos años después de la presentación del sistema de cuotas propuesto por la Comisión, muchos de los Estados miembros seguían sin llegar a las cifras designadas; en respuesta, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) publicó en 2017 *El ranking de la vergüenza*<sup>156</sup> en el que expuso la falta de compromiso y el incumplimiento a las cuotas por parte de los Estados miembros.

Incluso anteriormente, a finales de noviembre de 2016, la socialista Esther Peña Camarero había utilizado el término para reprender al entonces Ministro del Interior de España, Juan Ignacio Zoido, por no cumplir con los compromisos europeos:

"Vergüenza es la palabra: vergüenza el acuerdo con Turquía, vergüenza la subasta de vidas humanas y vergüenza la gestión de su Gobierno. Un Gobierno que todavía no ha acogido ni al 4% de los refugiados que pactó acoger con la UE"<sup>157</sup>.

La publicación de la CEAR reveló que en realidad sólo se reubicaron poco más del 25% del total de refugiados que los Estados miembros se habían comprometido acoger, dando como resultados las siguientes cifras:

---

Europea, *Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas (preguntas y respuestas)*, op. cit., s/p.

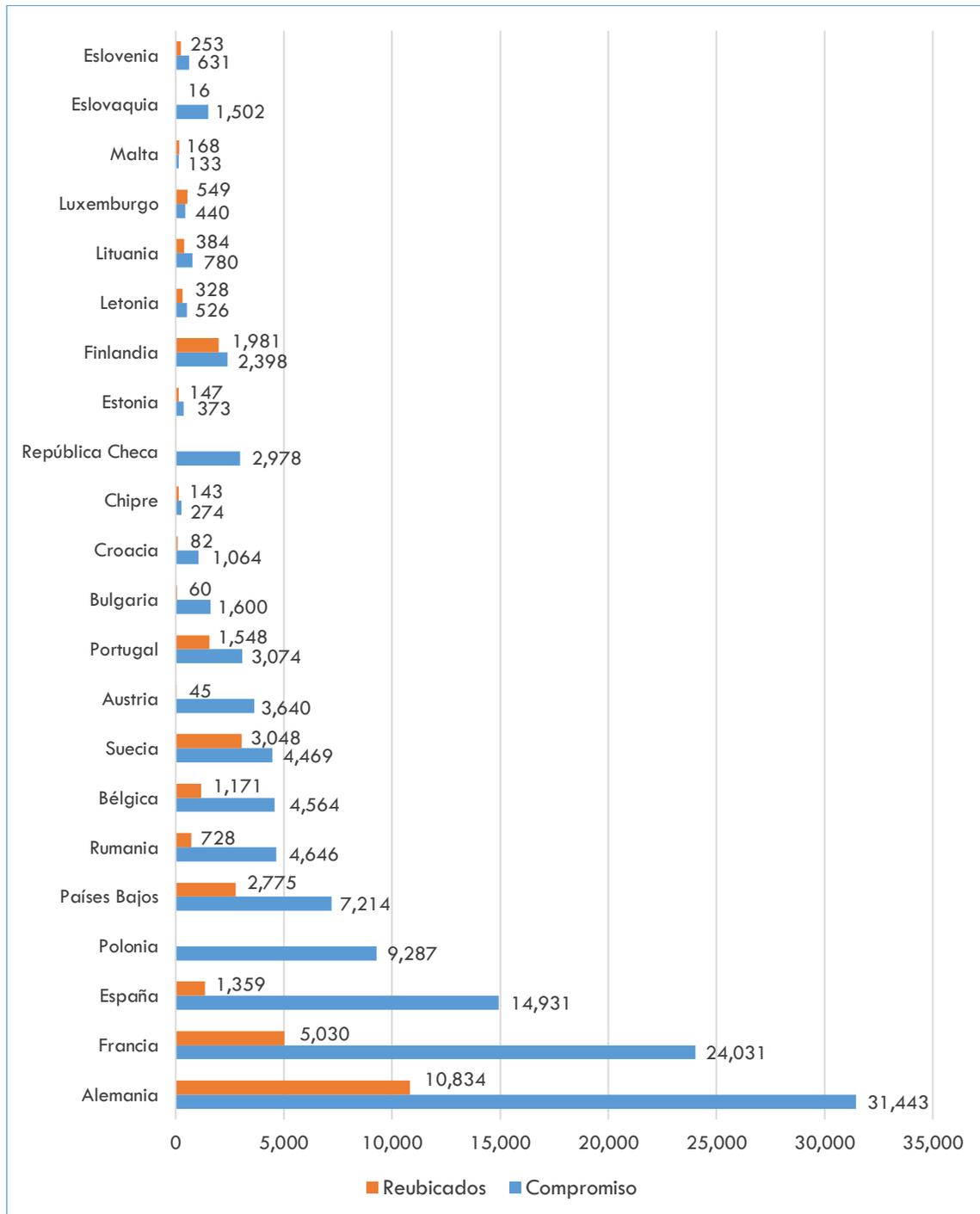
<sup>155</sup> *Idem*.

<sup>156</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *El ranking de la vergüenza. Así (in)cumplieron los países europeos sus compromisos de acogida de refugiados* [en línea], España, 2017, dirección URL: <http://uerfanos.org/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>157</sup> Iván Ruíz Jiménez, "Denuncian el "gran fraude" de la UE por incumplir su compromiso en la acogida de refugiados" [en línea], *El Mundo*, sección "Inmigración", 25 de septiembre de 2017, dirección URL: <https://www.elmundo.es/sociedad/2017/09/25/59c8f8fae5fdea6f298b45ee.html> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

**Gráfico 6**

**Comparativo entre las cuotas de refugiados comprometidas el 9 de septiembre de 2015 y los refugiados reubicados por Estado hasta 2017**



Elaboración propia con base en datos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *El ranking de la vergüenza. Así (in)cumplieron los países europeos sus compromisos de acogida de refugiados* [en línea], España, 2017, dirección URL: <http://uerfanos.org/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

El Gráfico 6 demuestra que, en efecto, la mayoría de los Estados miembros que se comprometieron en septiembre de 2015 no ha generado los resultados previstos, lo cual puede observarse en países como Alemania, que ha recibido únicamente 10,834 refugiados de los 31,443 a los que se comprometió acoger, Francia con 5,030 de los 24,031 y España con 1,359 de los 14,931. Esto quiere decir que, de los 22 Estados considerados en el sistema de cuotas de la Comisión Europea, 20 no han cumplido con el compromiso del 9 de septiembre. Sin embargo, existieron dos excepciones, Malta y Luxemburgo, que incluso superaron las cifras de refugiados acogidos.

Y a pesar de que países como Finlandia (que ha cubierto más del 80% del compromiso) y Suecia (con más del 65%) han realizado grandes avances en su cumplimiento, aún quedaban dos Estados miembros sin realizar esfuerzos por acoger ni un solo refugiado dentro del sistema de cuotas establecido: República Checa y Polonia.

República Checa había votado, junto con Rumania, Hungría y Eslovaquia, en contra del sistema de cuotas; estos dos últimos, además, presentaron una demanda ante el Tribunal de Justicia de la UE denunciando la ilegalidad del programa obligatorio de cuotas con el argumento de que las decisiones sobre la materia deberían mantenerse bajo la jurisdicción nacional, y más aún, que: “al imponer unilateralmente cuotas de migrantes a los países miembros de la UE, los burócratas no electos de Bruselas están tratando de forzar a los líderes de Europa democráticamente elegidos a someterse a su dictado”<sup>158</sup>.

Asimismo, Hungría y Eslovaquia, apoyados por Polonia, argumentaron que la UE estaba incumpliendo sus propias normas y excediendo sus competencias al aprobar el sistema de cuotas a través de “mayoría cualificada”<sup>159</sup>, a la vez que fundamentaron la vulnerabilidad del Reglamento de Dublín, el cual exige en su artículo 6° que:

---

<sup>158</sup> Soeren Kern, “El Tribunal Europeo ordena a los países de la UE que acepten migrantes. “La política ha violado las leyes y valores europeos” [en línea], *Gatestone Institute. International Policy Council*, 3 de octubre de 2017, dirección URL: <https://es.gatestoneinstitute.org/11107/tribunal-europeo-migrantes> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>159</sup> La mayoría cualificada requiere el voto favorable del 55% de los Estados miembros que representen al menos el 65% de la población de la Unión Europea.

“Cuando el solicitante de asilo haya cruzado de forma irregular, por vía terrestre, marítima o aérea, la frontera de un Estado miembro por el que se pueda probar que ha entrado, procedente de un país que no sea miembro de las Comunidades Europeas, dicho Estado miembro será responsable del examen de su solicitud de asilo”<sup>160</sup>.

Al final la demanda fue rechazada por el Tribunal refutando –sin mencionar el Reglamento de Dublín– que la UE no había exigido la unanimidad al adoptar la decisión y que esta era necesaria para contribuir al manejo del impacto de las olas masivas de refugiados. El fallo fue calificado por el Ministro de Relaciones Exteriores húngaro, Peter Szijjarto, como “indignante e irresponsable”, mientras que el entonces Primer Ministro eslovaco, Robert Fico, dijo “respetar” la decisión del Tribunal señalando a su vez que la oposición de su gobierno al plan de reubicación se mantenía; por último, la entonces Primera Ministra polaca, Beata Szydlo comunicó que la postura de su gobierno con relación a la política migratoria tampoco cambiaría<sup>161</sup>.

Como consecuencia, la Comisión Europea inició acciones legales contra República Checa, Hungría y Polonia por no asumir sus cuotas de migrantes, las cuales podrían dar lugar a grandes sanciones económicas. A pesar de esta medida, el hecho de que el resto de los Estados miembros se encuentre lejos aún de llegar al objetivo de la reubicación de los 120,000 refugiados, ha resultado en el fracaso del proyecto, dejando la problemática sin resolver.

La negativa particular de Hungría hacia los refugiados se ha visto incluso en las declaraciones recientes del Primer Ministro húngaro, Viktor Orban, quien expresó que: “No vemos a estas personas como refugiados musulmanes. Los vemos como invasores musulmanes”, argumentando que los sirios no huyen por sobrevivencia, sino por encontrar un mejor nivel de vida: “Por ejemplo, para llegar desde Siria a Hungría, debes cruzar cuatro países, todos los cuales no son tan ricos como Alemania, sino estables. Así que ya no están corriendo por sus vidas allí”.

---

<sup>160</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín* [en línea], EUR-Lex, Doc. 97/C254/01, Bruselas, 19 de agosto de 1997, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>161</sup> Soeren Kern, *op. cit.*, s/p.

Finalmente, Orban declaró que la llegada de grandes olas de migrantes que profesan el islam conduciría inevitablemente a sociedades paralelas debido a que “la sociedad cristiana y la musulmana nunca se unirán [...] El multiculturalismo es solo una ilusión”<sup>162</sup>.

### **2.3. Las acciones de la Unión Europea ante la migración forzada como consecuencia de la guerra civil en Siria (2015-2018)**

Debido a que las olas masivas de refugiados han superado los controles fronterizos europeos –llegándose a hablar de una crisis migratoria– y han puesto de manifiesto las deficiencias del sistema migratorio europeo y el SECA, la UE se ha visto obligada a actuar, dando respuesta al problema en varios niveles. En primer lugar, las políticas de gestión de la inmigración regular e irregular y en segundo, las normas comunes de asilo en toda la UE, cuyas reformas adicionales cumplirían los objetivos de aumentar la seguridad fronteriza y de planificar una distribución más justa de los solicitantes de asilo entre los países de la UE.

Teniendo en cuenta que en términos generales se considera como “migrante” a cualquier persona que emigra desde su país de origen hacia la UE, ya sea como solicitante de asilo, obteniendo el estatuto de refugiado o en situación de inmigración regular o irregular<sup>163</sup>, la Comisión Europea presentó la Agenda Europea de Migración, la cual plantea una respuesta inmediata a la crisis en el Mediterráneo y contempla acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años con el fin de gestionar la migración a la UE. A través de esta se plantea también la reforma de las normas de asilo, el refuerzo fronterizo y el control de la inmigración irregular. A estas medidas se suman aquellas que ha tomado la UE fuera de sus fronteras a partir de la cooperación con otros países como Turquía y Marruecos.

Por tanto, en este apartado se exponen las acciones de la UE ante la migración forzada, producto de la guerra civil en Siria, en dos niveles: al interior y fuera de la UE con el fin de analizar y comprender cómo se ha manejado la presión

---

<sup>162</sup> Harriet Agerholm, “Refugees are ‘Muslim invaders’ not running for their lives, says Hungarian PM Viktor Orban” [en línea], *Independent*, Sección “Europe”, Reino Unido, 9 de enero de 2018, dirección URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugees-muslim-invaders-hungary-viktor-orban-racism-islamophobia-eu-a8149251.html> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>163</sup> Véase Parlamento Europeo, *Migración en Europa*, *op. cit.*, s/p.

migratoria por parte de los Estados miembros –con base en el SECA y la Agenda Europea de Migración–, y más aún, cuáles son los siguientes pasos para asegurar el manejo de las olas masivas de refugiados y evitar que el sistema migratorio europeo vuelva a ser sobrepasado en un futuro.

### **2.3.1. Acciones al interior de la Unión Europea**

El aumento de las olas masivas de migrantes hacia Europa, con un especial aumento entre 2015 y 2016, requirió de una respuesta de la UE en varios niveles, en especial al interior, donde las políticas de gestión de la inmigración regular e irregular se pusieron a prueba y las normas comunes de asilo se tornaron aún más necesarias para hacer más transparente, sencillo y efectivo el proceso de examinación de las solicitudes de asilo que iban en aumento. Asimismo, la llamada crisis migratoria dio lugar a acciones y reformas adicionales para garantizar la seguridad fronteriza, así como generar una distribución más justa de los solicitantes de asilo entre los países de la UE, lo que trajo consigo la reforma del SECA y la aprobación de la Agenda Europea de Migración, base de la política migratoria de la UE.

Si bien la recepción de las primeras solicitudes de asilo en los Estados miembros de la UE se dio en el 2011, fueron los naufragios en el Mediterráneo en abril de 2015<sup>164</sup> los que generaron una reunión extraordinaria del Consejo Europeo; entre estos destacó el del 19 de abril, en el que un barco libio volcó provocando la muerte de entre 700 y 900 migrantes –incluidos 50 niños– dejando únicamente 28 sobrevivientes.

Carlotta Sami, portavoz de ACNUR, comentó: "Parece que estamos ante la peor masacre jamás vista en el Mediterráneo"<sup>165</sup>; asimismo, el incidente fue

---

<sup>164</sup> Véase La Voz de Galicia, "Otro trágico naufragio en el Mediterráneo deja 700 inmigrantes desaparecidos al norte de Libia" [en línea], *La Voz de Galicia*, sección "Internacional", 19 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2015/04/19/naufraga-barco-700-inmigrantes-norte-libia/00031429429940864636784.htm> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019]; Valentina Rojo Squadroni, "Una semana trágica en el Mediterráneo" [en línea], *Cadena SER*, 19 de abril de 2015, dirección URL: [https://cadenaser.com/programa/2015/04/19/hora\\_14\\_fin\\_de\\_semana/1429432103\\_196827.html](https://cadenaser.com/programa/2015/04/19/hora_14_fin_de_semana/1429432103_196827.html) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>165</sup> ABC News, "Libya migrant boat sinking: Up to 700 feared dead as migrant ship capsizes in waters south of Italy" [en línea], *ABC News*, 19 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.abc.net.au/news/2015-04-19/up-to-700-feared-dead-after-migrant-boat-sinks-off-libya/6404438> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

calificado por el periódico español *El Mundo* como “uno de los (naufragios) más graves de las dos últimas décadas”<sup>166</sup>, por el italiano *Palermo* como “la tragedia più grande di sempre”<sup>167</sup> y por el francés *Libération* como “une hecatombe”<sup>168</sup>. Por su parte, Federica Mogherini, expresó: “Hemos dicho demasiadas veces “nunca más”. Ahora es el momento de que la UE, como tal, aborde estas tragedias sin demora”<sup>169</sup>.

En respuesta, y debido a la gravedad del suceso, se convocó a dicha reunión extraordinaria el día 23 de ese mismo mes, en la que los jefes de Estado o de Gobierno acordaron movilizar sus esfuerzos para evitar más pérdidas en el mar, centrándose en cuatro ámbitos: el refuerzo de la presencia en el mar, la lucha contra los tratantes de personas, la prevención de los flujos de migración ilegal y el refuerzo de la solidaridad y la responsabilidad internas<sup>170</sup>.

Asimismo, durante la asamblea se destacó la necesidad de avanzar en el camino hacia una Agenda Europea de Migración<sup>171</sup>; en consecuencia, esta fue aprobada el 13 de mayo de 2015, abarcando todos los aspectos de la gestión –tanto interna como externa– de la migración y definiendo acciones y medidas concretas para su control.

Antes de entrar de lleno a las acciones que la UE ha realizado al interior de su territorio para hacer frente a las olas masivas de refugiados, es importante conocer la aproximación que esta tiene sobre el concepto de “crisis migratoria” ya que este es utilizado en la mayoría de los instrumentos, comunicados de prensa,

---

<sup>166</sup> El Mundo, “El último naufragio en el Mediterráneo, uno de los más graves de las dos últimas década” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 19 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/04/19/55337b66e2704e21458b4571.html> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>167</sup> Romina Marceca, Francesco Viviano y Alessandra Ziniti, “Strage al largo della Libia: morti in mare tra 700 e 900 migranti, solo 28 superstiti. È la tragedia più grande di sempre” [en línea], *Palermo*, Italia, 19 de abril de 2015, dirección URL: [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/19/news/almeni\\_700\\_migranti\\_morti\\_in\\_un\\_naufragio\\_a\\_nord\\_della\\_libia\\_solo\\_28\\_superstiti-112315076/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/19/news/almeni_700_migranti_morti_in_un_naufragio_a_nord_della_libia_solo_28_superstiti-112315076/) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>168</sup> Libération, “Nouveau naufrage en Méditerranée, «une hécatombe» annoncée” [en línea], *Libération*, Francia, 19 de abril de 2015, dirección URL: [https://www.liberation.fr/planete/2015/04/19/le-hcr-redoute-700-morts-dans-le-naufrage-d-un-bateau-de-migrants\\_1250895](https://www.liberation.fr/planete/2015/04/19/le-hcr-redoute-700-morts-dans-le-naufrage-d-un-bateau-de-migrants_1250895) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>169</sup> ABC News, *op. cit.*, s/p.

<sup>170</sup> Consejo Europeo, *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015–declaración* [en línea], Bruselas, 23 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>171</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration* [en línea], Bruselas, 13 de mayo de 2015, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

documentos, publicaciones y lineamientos de los distintos mecanismos que se han puesto en marcha por parte de los Estados miembros, por lo que se torna importante especificarlo. De acuerdo con el sitio oficial de la Comisión Europea, la crisis migratoria se refiere al fenómeno en el que:

“Muchas personas que necesitan protección internacional vienen a la UE para solicitar asilo. Se brinda protección a las personas que huyen de sus países de origen y que no pueden regresar debido a un temor fundado de persecución o riesgo de sufrir graves daños. La UE tiene la obligación legal y moral de proteger a las personas necesitadas. Los Estados miembros de la UE son responsables de examinar las solicitudes de asilo y decidir quién recibirá protección.

[...] Miles de personas han perdido la vida en el mar tratando de llegar a la UE. Casi el 90 % de los refugiados y migrantes han pagado a la delincuencia organizada y a traficantes de seres humanos para que les hagan cruzar las fronteras.

Proporcionar a estas personas alimentos, agua y cobijo representa una enorme presión sobre los recursos de algunos Estados miembros de la UE. Este es especialmente el caso de Grecia e Italia, países adonde llegan en primer lugar la gran mayoría de refugiados y migrantes que entran en la UE<sup>172</sup>.

Una vez entendida la problemática desde el punto de vista de la UE, se puede hablar de las acciones que se han realizado en el intento de resolverla; y es que después de aprobada la Agenda Europea de Migración, el 27 de mayo la Comisión Europea presentó un primer paquete de propuestas<sup>173</sup> para abordar la crisis migratoria, entre las que se encontraban la reubicación de emergencia de 40,000 solicitantes de asilo, desde Grecia e Italia, a otros Estados miembros, el reasentamiento de 20,000 solicitantes procedentes de países fuera de la UE, un plan de acción contra el tráfico ilícito de migrantes, directrices sobre la toma de

---

<sup>172</sup> Comisión Europea, *La UE y la crisis migratoria* [en línea], Bruselas, julio de 2017, dirección URL: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>173</sup> European Commission, *European Commission makes progress on Agenda on Migration* [en línea], Bruselas, 27 de mayo de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

impresiones dactilares y una consulta pública sobre el futuro de la Directiva sobre la tarjeta azul<sup>174</sup>.

Un mes después, el 26 de junio, el Consejo Europeo concluyó que las tres dimensiones clave de la crisis migratoria en las que se debía avanzar eran la reubicación<sup>175</sup> y el reasentamiento<sup>176</sup> de 60,000 solicitantes de asilo, la definición de una política de retorno para los inmigrantes en situación irregular dentro del territorio de la UE<sup>177</sup> y la necesidad de acelerar las negociaciones de readmisión con los

---

<sup>174</sup> En octubre de 2007, la Comisión Europea presentó dos propuestas. La primera fue el establecimiento de una Directiva marco con el objetivo de admitir inmigrantes altamente cultos a la Unión Europea, más tarde conocida como Directiva sobre la tarjeta azul UE. La segunda fue una directiva para simplificar procedimientos de migración canalizando a los solicitantes mediante un procedimiento único de solicitud, la Directiva del Permiso Único. En mayo de 2009, el Consejo Europeo adoptó la Directiva de la tarjeta azul UE y en diciembre de 2011, la Directiva del Permiso Único fue adoptada. Juntas, forman el proyecto de la tarjeta azul UE: Un permiso de residencia y empleo impulsado por la demanda. Blue Card Network, *Red de la tarjeta Azul UE. Vivir y trabajar en Europa* [en línea], Bruselas, dirección URL: <https://www.apply.eu/es/Tarjeta-Azul/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Más tarde, el 7 de junio de 2016, la Comisión presentó una propuesta de reforma al sistema de tarjeta azul con la Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación*, EUR-Lex, Doc. 2016/0176, Bruselas, 7 de junio de 2016, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>175</sup> Con base en el artículo 78 numeral 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) que dice: “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”, la reubicación se trata del traslado de un solicitante de asilo de un Estado miembro a otro con el fin de evitar que este tenga que recurrir a las redes delictivas de contrabandistas y traficantes. Diario Oficial de la Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* [en línea], EUR-Lex, Doc. 326/47, Bruselas, 16 de octubre de 2012, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>176</sup> De acuerdo al ACNUR: “El reasentamiento implica la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos –como refugiados– con permiso de residencia permanente. El estatuto proporcionado garantiza la protección contra la devolución y permite que el refugiado reasentado y su familia o dependientes tengan acceso a derechos similares a aquellos que disfrutaban los nacionales. El reasentamiento también conlleva la oportunidad de convertirse con el tiempo en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Reasentamiento del ACNUR*, Ginebra, 2011, p. 3.

“Su objetivo es ofrecer protección a los refugiados que no pueden o que no quieren regresar a su casa al temer enfrentarse a la persecución continua, y cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos humanos fundamentales están en peligro en el país de asilo”. Djamil Tony Kahale Carrillo, *El nuevo sistema del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Andavira, España, 2017, p. 185.

<sup>177</sup> De acuerdo al artículo 3, inciso 2) de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, la situación irregular se entiende por: “la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro”. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, Doc. 348/98, Bruselas, 24 de diciembre de 2008, p. 4.

países de origen y tránsito a la vez que reforzar la competencia de la Agencia Frontex para la devolución de inmigrantes ilegales<sup>178</sup>.

El 9 de septiembre la Comisión Europea presentó su segundo paquete de propuestas para responder a las olas masivas de refugiados, entre las que se encontraban, al interior, la reubicación de 120,000 personas entre los Estados miembros –la cual ya fue tratada–; un mecanismo de reubicación permanente que ayudara a cualquier Estado miembro que experimentara una situación de crisis o cuyo sistema de asilo se enfrentara a una presión migratoria resultado de una gran afluencia desproporcionada de nacionales de terceros países; una lista europea común de terceros países de origen seguros<sup>179</sup>; una política de repatriación más eficaz que generara un Manual de Retorno<sup>180</sup> y un Plan de acción<sup>181</sup> comunes con

---

<sup>178</sup> European Council, 25-26/06/2015 [en línea], Bruselas, 26 de junio de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/25-26/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>179</sup> De acuerdo con el artículo 36 numeral 1 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos de asilo del 26 de junio de 2013, un tercer país designado como país de origen seguro para un solicitante de asilo puede considerarse tal si: “a) el solicitante posee la nacionalidad de dicho país, o b) es apátrida y anteriormente tuvo su residencia habitual en dicho país, y no ha aducido motivo grave alguno para que el país no se considere país de origen seguro en sus circunstancias particulares a los efectos de su derecho a ser beneficiario de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE”.

El artículo 38 especifica también en su numeral 1 que: “Los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios: a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE; c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional; e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra”. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)* [en línea], Doc. 180/60, Bruselas, 29 de junio de 2013, p. 21, dirección URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9260.pdf> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Entre los países que han sido considerados para incluirse en la lista se encuentran: Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. Véase Comisión Europea, *La lista común a la UE de países de origen seguros* [en línea], dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>180</sup> Consejo de la Unión Europea, *Recomendación de la Comisión de 1.10.2015 por la que se establece un “Manual de Retorno” común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno (Los textos en lengua búlgara, española, checa, alemana, estonia, griega, inglesa, francesa, croata, italiana, letona, lituana, húngara, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, rumana, eslovaca, eslovena, finesa y sueca son los únicos auténticos)* [en línea], Doc. 11847/15, Bruselas, 6 de octubre de 2015, dirección URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11847-2015-INIT/es/pdf> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>181</sup> Council of the European Union, *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. EU Action Plan on return* [en línea], Doc. 11846/15, Bruselas, 10 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11846-2015-INIT/en/pdf> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

base en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular del 16 de diciembre de 2008<sup>182</sup>; así como una guía para las autoridades nacionales, regionales y locales sobre las normas de contratación pública para las medidas de apoyo a los refugiados en materia de vivienda, suministros y servicios.

Con el objetivo de mantener actualizada la información referente a la situación migratoria, el 30 de octubre la presidencia luxemburguesa del Consejo de la UE, a cargo de Xavier Bettel, puso en marcha el Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis (IPCR, por sus siglas en inglés) como mecanismo de comunicación por el que los Estados miembros realizan un intercambio de información continuo a través de una plataforma *web* común. En este mecanismo, tanto la Comisión Europea como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) proporcionan análisis periódicos de la información proveniente de los Estados miembros con el fin de monitorear el desarrollo de los flujos migratorios e implementar medidas efectivas para su control<sup>183</sup>.

El Ministro de Inmigración y Asilo de Luxemburgo y Presidente del Consejo de Justicia y Asuntos del Interior, Jean Asselborn, expresó su apoyo a la activación del IPCR y la cooperación entre los Estados miembros: “Europa debe permanecer abierta, pero una Europa abierta significa que las reglas que nosotros mismos hemos establecido deben ser respetadas, y que todos deben trabajar juntos para garantizar que esto suceda”<sup>184</sup>.

Por otra parte, el 9 de noviembre el Consejo de Justicia y Asuntos del Interior adoptó medidas adicionales para la gestión de la crisis migratoria; estas fueron: el aliento a los Estados miembros y terceros países para acelerar y aumentar los

---

<sup>182</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, op. cit., s/p.

<sup>183</sup> Council of the European Union, *Migratory crisis: EU Council Presidency steps up information sharing between member states by activating IPCR* [en línea], Bruselas, 30 de octubre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>184</sup> Council of the European Union, *Justice and Home Affairs Council, 09/11/2015* [en línea], Bruselas, 9 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/11/09/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

procesos de recepción y reubicación, así como para mejorar sus tasas de retorno; el refuerzo de las fronteras exteriores de la UE a través de controles adecuados; la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de personas acelerando el establecimiento del Centro Europeo de Contrabando de Migrantes (EMSC, por sus siglas en inglés) y finalmente, reiterar la importancia de las actividades de reasentamiento<sup>185</sup>.

El 15 de diciembre, la Comisión Europea presentó un conjunto de propuestas exclusivamente destinadas a asegurar las fronteras exteriores de la UE, haciendo mención a una Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC)<sup>186</sup> unida a una agencia creada por Frontex y las autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras dentro de los Estados miembros con el fin de tener un grupo de guardias fronterizos y equipo técnico que además de supervisar y vigilar el área pueda intervenir para garantizar la seguridad interna<sup>187</sup>. El Comité de Representantes Permanentes (Coreper) confirmó la propuesta el 22 de junio de 2016 y el Consejo dio su aprobación final el 14 de septiembre, entrando en labores oficialmente el 6 de octubre<sup>188</sup>.

Para el 18 de febrero de 2016, el Consejo Europeo subrayó la necesidad de avanzar en la gestión de las fronteras exteriores, la correcta aplicación del Código de fronteras Schengen<sup>189</sup> en cuanto a la negativa de entrada a través de las fronteras exteriores de los nacionales de terceros países que no hayan cumplido con las condiciones del artículo 2 numeral 5<sup>190</sup> o que no hayan presentado una

---

<sup>185</sup> Council of the European Union, *Council conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis* [en línea], Bruselas, 9 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/09/jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>186</sup> La Guardia estará compuesta por una Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y por las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras.

<sup>187</sup> European Commission, *A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders* [en línea], Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6327\\_en.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm?locale=EN) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>188</sup> La primera acción de la Guardia Europea de Fronteras y Costas fue la puesta en marcha de un contingente de reacción rápida el 7 de diciembre de 2016 compuesto por 1,500 agentes destacados por los Estados miembros de la Unión Europea y los países asociados al Espacio Schengen, mismos que, en situación de crisis, podrían ser desplegados.

<sup>189</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n o 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 , por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)* [en línea], EUR-Lex, Doc. 105/1, Bruselas, 13 de abril de 2006, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006R0562> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>190</sup> De acuerdo al artículo 2 numeral 5 del *Reglamento (Reglamento (CE) n o 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 , por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce*

solicitud de asilo, así como la implementación de las decisiones sobre reubicación, retorno y readmisión.

En marzo, la Comisión Europea presentó la propuesta de un Reglamento del Consejo relativo a la creación de un instrumento para la prestación de asistencia urgente en caso de crisis en la UE, el cual prestaría ayuda humanitaria como respuesta a las graves dificultades que pudieran afectar a los Estados miembros, como la migratoria<sup>191</sup>, a partir de la entrega de alimentos, cobijo, agua, medicamentos y otros bienes a los refugiados, la cual fue aprobada por el Consejo el 9 de marzo de 2016 y adoptada formalmente el 15 del mismo mes. Un día después se aprobó la financiación del Reglamento con un proyecto de presupuesto de 100 millones de euros en créditos de compromiso y 80.2 millones de euros en créditos para ayudar a Grecia y a otros Estados miembros desbordados por la crisis migratoria<sup>192</sup>.

El 30 de junio de 2017, el Coreper confirmó el acuerdo entre la presidencia maltesa y el Parlamento Europeo relativo a la propuesta del Sistema de entradas y salidas que modificaría el Código de fronteras Schengen con el fin de abordar los problemas técnicos que pudieran surgir a partir del registro de información de entrada, salida y denegación de ingreso de los solicitantes de asilo en el Espacio Schengen<sup>193</sup>. Este sistema, que se adoptó el 20 de noviembre, pretende ayudar a

---

de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), los únicos beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación son:

“a) los ciudadanos de la Unión según lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, del Tratado, así como los nacionales de terceros países miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que ejerzan su derecho a circular libremente y a los que se aplique la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros

b) los nacionales de terceros países y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, que, en virtud de acuerdos celebrados entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y dichos terceros países, por otra, gocen de derechos en materia de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión”. *Ibidem*, p. 4.

<sup>191</sup> European Commission, *Proposal for a Council regulation on the provision of emergency support within the Union* [en línea], Doc. 2016/0069, Bruselas, 2 de marzo de 2016, dirección URL: [http://ec.europa.eu/echo/files/EU\\_Emergency\\_Support/Council\\_Regulation\\_Provision\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/EU_Emergency_Support/Council_Regulation_Provision_en.pdf) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>192</sup> Consejo de la Unión Europea, *Cronología- Respuesta a las presiones migratorias* [en línea], Bruselas, 29 de marzo de 2019, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>193</sup> El Espacio Schengen, denominado así tras el Acuerdo de Schengen de 1995, hace referencia a una zona en la que 26 naciones europeas reconocieron la abolición de sus fronteras interiores con otras naciones de la Unión Europea y fuera de ella para la libre circulación y sin restricciones de personas, bienes, servicios y capital, en armonía con unas normas comunes de control de fronteras exteriores y siguiendo una lucha contra la delincuencia mediante el fortalecimiento del sistema judicial común y la cooperación policial. Gracias al Espacio

reducir los retrasos en los controles fronterizos, asegurar la identificación sistemática y confiable de los migrantes y fortalecer la seguridad interna para fortalecer la lucha contra el terrorismo<sup>194</sup>.

Antes de que terminara el año, el 14 y 15 de diciembre, el Consejo Europeo celebró un debate –basado en una nota del ex Presidente del Consejo, Donald Tusk–, sobre las dimensiones de la política migratoria, evaluando los puntos que habían funcionado para el control de las olas masivas de migrantes tanto al interior como al exterior de la UE, y más aún, los que no. El debate se centró en la mitigación de la afluencia masiva de migrantes y la solución de los obstáculos internos que estaban interviniendo con el desarrollo de la política migratoria. Posteriormente, el 27 de febrero de 2018 el Consejo dio luz verde al aumento en los préstamos que el Banco Europeo de Inversiones había concedido a proyectos externos a la UE destinados a cuestiones migratorias, asignando 3,700 millones de euros a aquellos que abordaran las causas profundas de la migración<sup>195</sup>.

El 12 de octubre, el Consejo debatió esta vez sobre la propuesta de incrementar la plantilla de la GEFC a 10,000 personas antes de 2020; al mismo tiempo, los Ministros del Interior expresaron su deseo de fortalecer el mandato de Frontex, en particular sobre los retornos y la cooperación con terceros países<sup>196</sup>. Por otro lado, el 6 de diciembre se acordó un enfoque general parcial en el que las normas propuestas permitirían a Frontex brindar apoyo técnico y operativo a los

---

Schengen, las fronteras entre los países europeos solo existen en los mapas, ya que más de 400 millones de ciudadanos de 26 países miembros tienen la garantía de una libre circulación de pasaportes y controles fronterizos dentro y fuera de la zona como en un solo país, ya que cada uno comparte los derechos comunes de viaje y circulación. Los Estados miembros del Espacio Schengen son: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Liechtenstein. Schengen Visa info, *Lista de Países del Espacio Schengen* [en línea], 18 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.schengenvisainfo.com/es/schengen-paises/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>194</sup> *Idem*.

<sup>195</sup> Consejo de la Unión Europea, *BEI: el Consejo aprueba un complemento de 3 700 millones de euros para hacer frente a cuestiones relacionadas con la migración* [en línea], Bruselas, 27 de febrero de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/27/eib-council-approves-extra-3-7-billion-to-address-migration-issues/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>196</sup> Consejo de la Unión Europea, *Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 11-12.10.2018* [en línea], Bruselas, 12 de octubre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2018/10/11-12/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Estados miembros en sus operaciones de retorno y reforzar su cooperación con terceros países<sup>197</sup>.

Finalmente, el 13 de diciembre de 2018, los dirigentes de la UE discutieron el tema de la migración, donde si bien se mencionó que los niveles de llegadas irregulares se habían reducido gracias a los controles fronterizos, la lucha contra los traficantes y una mayor cooperación con los países de origen y tránsito, los jefes pidieron mayores esfuerzos para concluir las negociaciones sobre la Agencia de Asilo, la Directiva sobre el Retorno y la reforma del sistema de asilo de la UE<sup>198</sup>.

### **2.3.1.1. El Sistema Europeo Común de Asilo**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 considera la solicitud del asilo como un derecho del migrante más que una obligación del Estado, estableciendo en su artículo 14 que:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”<sup>199</sup>.

De acuerdo con ACNUR, un individuo considerado como asilado es aquel que se encuentra en el proceso entre la realización de una solicitud de asilo mediante la que se requiere el reconocimiento de la condición de refugiado y la evaluación definitiva de su situación<sup>200</sup>.

Conforme al artículo 1, inciso i, de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como

---

<sup>197</sup> Council of the European Union, *European Border and Coast Guard: Council reaches partial agreement on returns and cooperation with third countries* [en línea], Bruselas, 6 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/06/european-border-and-coast-guard-council-reaches-partial-agreement-on-returns-and-cooperation-with-third-countries/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>198</sup> European Council, *13-14/12/2018* [en línea], Bruselas, 14 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/12/13-14/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>199</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea], París, 10 de diciembre de 1948, dirección URL: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf), [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2017].

<sup>200</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Solicitantes de asilo* [en línea], dirección URL: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>, [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2017].

beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, del 13 de diciembre de 2011, un solicitante de asilo es “un nacional de un tercer país o un apátrida que haya presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya tomado una decisión definitiva”<sup>201</sup>. Para la Comisión Europea, por otro lado, el asilo se concede a las personas que huyen de la persecución o de un daño grave en su propio país y que, como consecuencia, necesitan protección internacional. El asilo es entonces un derecho fundamental y otorgarlo una obligación internacional, reconocida por primera vez en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados<sup>202</sup>.

El Tratado de Maastricht de 1992 introdujo las políticas sobre inmigración y asilo como "asuntos de interés común" para los Estados miembros de la UE, formando parte del "tercer pilar" bajo el cual fue creada<sup>203</sup>, mismo que se desarrollaba a nivel intergubernamental y no en el marco de la propia ley de la UE como proceso de integración; posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997 trajo estos asuntos del tercer al primer pilar, introduciendo el concepto de la UE como un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), volviéndose una política comunitaria.

Con el fin de que los Estados miembros compartieran la responsabilidad de garantizar altos niveles de protección para los refugiados y para evitar que el asilo

---

<sup>201</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)* [en línea], EUR-Lex, Doc. 337/9, Bruselas, 20 de diciembre de 2011, p. 5, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:es:PDF> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>202</sup> De acuerdo con lo escrito en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Ginebra en 1951, dentro del segundo inciso, será reconocido como refugiado aquella persona que: “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* [en línea], Ginebra, 28 de julio de 1951, p. 2, dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf> [fecha de consulta: 1 de octubre de 2017].

<sup>203</sup> Artículo K.1. del Tratado de Maastricht, 7 de febrero de 1992.

no fuera una lotería, sino que fuera otorgado a través de procedimientos justos, efectivos e impermeables al abuso, en las conclusiones de la Cumbre de Tampere, celebrada bajo la presidencia del Consejo Europeo el 15 y 16 de octubre de 1999, los Estados miembros se comprometieron a trabajar para crear un marco legislativo común que armonizara las normas mínimas comunes para dar respuesta a las solicitudes de asilo, conocido como el Sistema Europeo Común de Asilo<sup>204</sup>.

Entre los objetivos claves de ese sistema se encontraban: la construcción de un sistema de determinación del Estado responsable de la examinación de una solicitud de asilo, condiciones mínimas comunes para la recepción de los solicitantes de asilo, criterios comunes de reconocimiento del estatuto de refugiado y un contenido mínimo común de los derechos derivados de ese estatuto.

Fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la que le dio fuerza legal vinculante al compromiso de crear un sistema uniforme de asilo<sup>205</sup>; en este, todos los aspectos relacionados con el ELSJ, a saber, las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, la cooperación judicial en materia civil, la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial, pasaron a ser sometidos a un régimen común, es decir, el ELSJ se volvió una competencia compartida donde tanto el Derecho de la UE como el de sus Estados miembros pueden adoptar actos jurídicamente vinculantes<sup>206</sup>:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> European Commission, *Common European Asylum System* [en línea], Migration and Home Affairs, Bruselas, 4 abril de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>205</sup> Nuala Mole, “Some Reflections on the Common European Asylum System and the Evolving European Case Law”, en Pado Becchi (coord.), *Ragion Pratica*, núm. 41, il Mulino, Bologna, Italia, 2013, pp. 511-513.

<sup>206</sup> No obstante, a través de la cláusula *opting out* se permitió que Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República de Irlanda mantuvieran los controles en sus fronteras interiores y que Dinamarca rechazara el proceso en marcha para la integración de esas políticas. No obstante, esos países podrían reconsiderar su decisión inicial y aceptar las medidas acordadas mediante la cláusula *opting in*. Joaquín Alcaide Fernández y Rafael Casado Raigón, *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 67 y 370.

<sup>207</sup> Artículo 2, Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

Legalmente, en esta materia hay aspectos comunes regulados por el Derecho de la Unión, tales como el Estado miembro responsable del examen de solicitud, garantías mínimas y reparto de cargas; sin embargo, existen otros que dependen de la legislación interna, entre los que se encuentran: la determinación de las autoridades responsables del control fronterizo, el abogado autorizado para asistir a los solicitantes, la selección de los funcionarios con los que el solicitante mantendrá contacto y la presentación de motivos por los que una solicitud de asilo se encuentra infundada<sup>208</sup>. No obstante, la comunitarización de la materia implica añadir la Carta de Derechos Fundamentales de la UE al acervo de documentos en materia de asilo y la extensión de la competencia del Tribunal de Justicia como un verdadero cuerpo de jurisprudencia en este campo<sup>209</sup>.

El valor agregado del SECA debía residir en la responsabilidad compartida que implica el reasentamiento y en el compromiso de llevar a cabo un esfuerzo complementario entre los Estados miembros para controlar la situación de los refugiados y su protección, situando estas entre las prioridades de la agenda política de la UE.

Durante su primera fase, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999, su objetivo era armonizar los marcos jurídicos de los Estados miembros para crear un marco de normas mínimas comunes<sup>210</sup>; a tal efecto, se adoptó la Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1º de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado<sup>211</sup>.

Tras esta fase, se dio un periodo de reflexión que se vio reflejado en los resultados del Libro Verde sobre el futuro SECA<sup>212</sup>, presentado por la Comisión

---

<sup>208</sup> Félix de la Fuente Pascual, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 52.

<sup>209</sup> Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 197-199.

<sup>210</sup> Cfr. Djamil Tony Kahale Carrillo, *op. cit.*, p. 197.

<sup>211</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado* [en línea], Doc. 326/13, Bruselas, 13 de diciembre de 2005, dirección URL: <https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>212</sup> Que, de acuerdo con el documento, tenía como objetivo recopilar el conjunto de medidas necesarias para elaborar un régimen europeo común de asilo. Commission of the European Communities, *Green Paper on the future Common European Asylum System* [en línea], EUR-Lex, Bruselas, 6 de junio de 2007, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Europea el 6 de junio de 2007, junto con aquellos de la evaluación de los instrumentos implementados ya existentes, los cuales fueron la base del Plan de política de la Comisión Europea para la búsqueda de asilo<sup>213</sup>, presentado el 17 de junio de 2008, el cual sustentaba el desarrollo del SECA en tres pilares: lograr una mayor armonización de las normas de protección alineando la legislación de los Estados miembros de la UE en materia de asilo; concretar una cooperación práctica efectiva y bien respaldada, por medio de la cual se crearía la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés)<sup>214</sup>; y generar mayor solidaridad y sentido de responsabilidad entre los Estados miembros, así como entre estos y los países no pertenecientes a la UE.

A partir de estos pilares, se acordaron nuevas reglas para establecer altos estándares comunes y un estatuto uniforme para aquellas personas a las que se les concediera el asilo o una protección subsidiaria, así como una mayor cooperación entre las administraciones nacionales responsables en la materia que garantizara un trato igualitario en un sistema abierto y justo para los solicitantes de asilo sin importar el Estado miembro donde fuera aplicada la solicitud.

---

<sup>213</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions Policy Plan on Asylum an integrated approach to protection across the EU* [en línea], EUR-Lex, Bruselas, 17 de junio de 2008, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>214</sup> La Oficina Europea de Apoyo al Asilo es una agencia de la Unión Europea creada en virtud del Reglamento (UE) No 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de mayo de 2010; la Agencia se encarga de prestar apoyo operativo a los Estados miembros con necesidades específicas o cuyos sistemas de asilo y acogida se encuentren sometidos a especial presión; contribuir a la ejecución del programa de reubicación de la Unión Europea; actuar como centro de conocimientos técnicos especializados en materia de asilo; contribuir al desarrollo del SECA facilitando, coordinando y fortaleciendo la cooperación práctica entre los Estados miembros en los múltiples aspectos del asilo; ayudar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones europeas e internacionales de dar protección a las personas necesitadas; prestar apoyo práctico y técnico a los Estados miembros y a la Comisión Europea; y proporcionar información contrastada para la formulación de políticas y la elaboración de legislación en la Unión Europea en todas las áreas que atañen de manera directa o indirecta al asilo. European Asylum Support Office, *Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.

La dotación financiera para la Oficina Europea de Apoyo al Asilo para el periodo 2014-2020, en un primer momento de 109 millones de euros, pasó a ser de 456 millones con miras a que se preste apoyo operativo pleno en materia de procedimientos de asilo; en consecuencia, su presupuesto para el periodo 2021-2027 se proyecta a 1,250 millones de euros. Parlamento Europeo, *La política de asilo, Fichas temáticas sobre la Unión Europea* [en línea], Bruselas, octubre de 2018, dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Las normas que resultaron fueron: la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo<sup>215</sup>, cuyo objetivo fue generar decisiones de asilo más justas, rápidas y de mejor calidad; el Reglamento de Dublín<sup>216</sup> por el que se establecieron los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, los cuales mejoran la protección de los solicitantes de asilo durante el proceso de examinación, a la vez que pretende detectar anticipadamente problemas en los sistemas nacionales de asilo o recepción para abordar sus causas fundamentales; y el Reglamento relativo a la creación del sistema Eurodac<sup>217</sup> con el que las autoridades policíacas de la UE pueden acceder a la base de datos que contiene las huellas dactilares de los solicitantes de asilo –en circunstancias estrictamente necesarias– con el fin de prevenir, detectar o investigar delitos graves como el asesinato y el terrorismo<sup>218</sup>.

La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos de asilo del 26 de junio de 2013<sup>219</sup> describe el proceso de solicitud de protección internacional dentro de la UE. Los Estados miembros deben garantizar a los migrantes la oportunidad de presentar esa petición por medio de un formulario, disponiendo de 3 a 10 días hábiles para hacerlo, dependiendo del número de nacionales de terceros países o apátridas que realicen la postulación simultáneamente. Asimismo, los Estados miembros se comprometen a proporcionar servicios de interpretación, asesoría, asistencia jurídica y representación legal<sup>220</sup> a

---

<sup>215</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)*, op. cit., s/p.

<sup>216</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín*, op. cit., s/p.

<sup>217</sup> Official Journal of the European Union, *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)* [en línea], EUR-Lex, Doc. 180/1, Bruselas, 29 de junio de 2013, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=ES> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>218</sup> European Commission, *Common European Asylum System*, op. cit., s/p.

<sup>219</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)*, op. cit., s/p.

<sup>220</sup> Las condiciones de este servicio se encuentran dictados en los artículos 19 al 23.

los migrantes que se encuentren en los puestos fronterizos, zonas de tránsito y fronteras exteriores, mientras que el artículo 9 contiene el derecho de permanencia en el Estado miembro durante el examen de solicitud<sup>221</sup>.

Una vez descritos los derechos de los solicitantes, el artículo 13 señala sus obligaciones, entre las que se encuentran: cooperar con las autoridades competentes para establecer su identidad, entregar los documentos pertinentes para llevar a cabo el procedimiento, informar sobre su lugar de residencia, permitir el registro de sus pertenencias –el cual se realizará con respeto a los principios de dignidad humana e integridad física y psicológica–, la grabación de declaraciones verbales –siendo informado previamente de ello– y la toma de fotografías con fines de identificación.

Otro medio de ayuda para los solicitantes de asilo fue el establecimiento del Fondo Europeo para los Refugiados<sup>222</sup>, el cual fue creado para ayudar a los Estados miembros en los que recaen las mayores presiones, en especial sobre sus capacidades de recepción y sistemas de asilo debido a que reciben una afluencia desproporcionada de solicitantes en sus territorios. Este Fondo, el cual se comprometió a 630 millones de euros para el periodo 2008-2013, está destinado también a respaldar los esfuerzos de los Estados miembros para garantizar procedimientos de asilos justos y eficaces, apoyar en los programas de reasentamiento<sup>223</sup> y establecer medidas económicas de emergencia ante la llegada repentina de grandes cantidades de desplazados en busca de protección internacional.

Entre las acciones cofinanciadas que realiza este Fondo se encuentran: la mejora de la infraestructura o servicios de alojamiento, capacitación para garantizar el procedimiento de asilo, asistencia legal y social para los solicitantes, apoyo para

---

<sup>221</sup> Las excepciones a este derecho se encuentran en el artículo 41.

<sup>222</sup> European Commission, *Refugee Fund* [en línea], Migration and Home Affairs, Bruselas, 4 de marzo de 2018, dirección URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>223</sup> La acción preparatoria sobre el reasentamiento tiene como objetivo crear una red entre los municipios seleccionados y las autoridades locales/regionales de los países de la Unión Europea, el ACNUR y las ONG, con el fin de facilitar el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre el reasentamiento y la integración de los refugiados. Todos los Estados miembros de la Unión Europea, excepto Dinamarca, pueden participar en la Acción preparatoria sobre el reasentamiento. La acción es gestionada en su totalidad por la Comisión (gestión directa central) sobre la base de un programa de trabajo anual y convocatorias de propuestas.

la adquisición de capacidades –entre ellos la enseñanza de idiomas– y para las operaciones de reasentamiento o reubicación dentro de la UE<sup>224</sup>.

Ahora bien, las solicitudes de asilo se tramitan en un procedimiento de examen, el cual procura ser terminado en los primeros seis meses a partir de la presentación de la solicitud<sup>225</sup>, si esto no ocurriese, los Estados miembros deberán informar de la demora y facilitar información sobre los motivos de esta, así como un plazo previsible de resolución. Una vez presentada, la autoridad decisoria<sup>226</sup> dictará una resolución escrita sobre la solicitud de protección internacional en la que se acepte o no esta última; antes de que se dicte una resolución final, los solicitantes tienen derecho a una entrevista personal donde pueden exponer elementos, información y razones adicionales que puedan fundamentar su solicitud.

En caso de ser rechazada, la resolución deberá detallar las razones de hecho y de derecho por las cuales el estatuto de refugiado no fue otorgado; no obstante, esta denegación podrá ser refutada ante los tribunales nacionales, en caso de que se reafirme, el solicitante será reubicado en otro país donde pueda estar seguro. Si en cambio el solicitante es reconocido como refugiado, este se acogerá a la protección de ese país de asilo, lo que implica la obtención de derechos como el acceso a un permiso de residencia, al mercado de trabajo y a la atención sanitaria conforme a la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, del 13 de diciembre de 2011<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> European Commission, *Refugee Fund*, op. cit., s/p.

<sup>225</sup> El periodo podrá ser ampliado por otros nueve meses de acuerdo a los casos planteados en el artículo 31 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos de asilo del 26 de junio de 2013.

<sup>226</sup> Cualquier organismo cuasi-judicial o administrativo de un Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional y competente para dictar resoluciones en primera instancia en tales casos.

<sup>227</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)*, op. cit., s/p.

Asimismo, la solicitud puede tener como resultado el otorgamiento de una protección subsidiaria:

“El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate”<sup>228</sup>.

Para su concesión, es necesario que el solicitante de asilo se encuentre bajo un riesgo real de sufrir alguno de los siguientes daños graves: condena a pena de muerte o riesgo de ejecución; tortura y tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante o amenazas graves contra su vida o integridad motivadas por una violencia indiscriminada vinculada a un conflicto armado internacional o interno<sup>229</sup>. Por el contrario, la protección subsidiaria se negará, en todos los casos, para las personas que hayan perpetrado un delito contra la paz, contra la humanidad o un crimen de guerra, delitos graves de derecho común cometidos fuera del país de protección o actos contrarios a los principios de la ONU.

La protección internacional que obtiene el solicitante con el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, descrita en los artículos 21 al 35 de la Directiva 2011/95/UE, consiste en: el respeto al principio de *non refoulement*<sup>230</sup>, el acceso a la información –en una lengua que el refugiado comprenda– sobre los derechos y obligaciones que conlleva su estatuto, la promoción del mantenimiento de la unidad familiar, un permiso de residencia válido mínimo por tres años y con posibilidad de

---

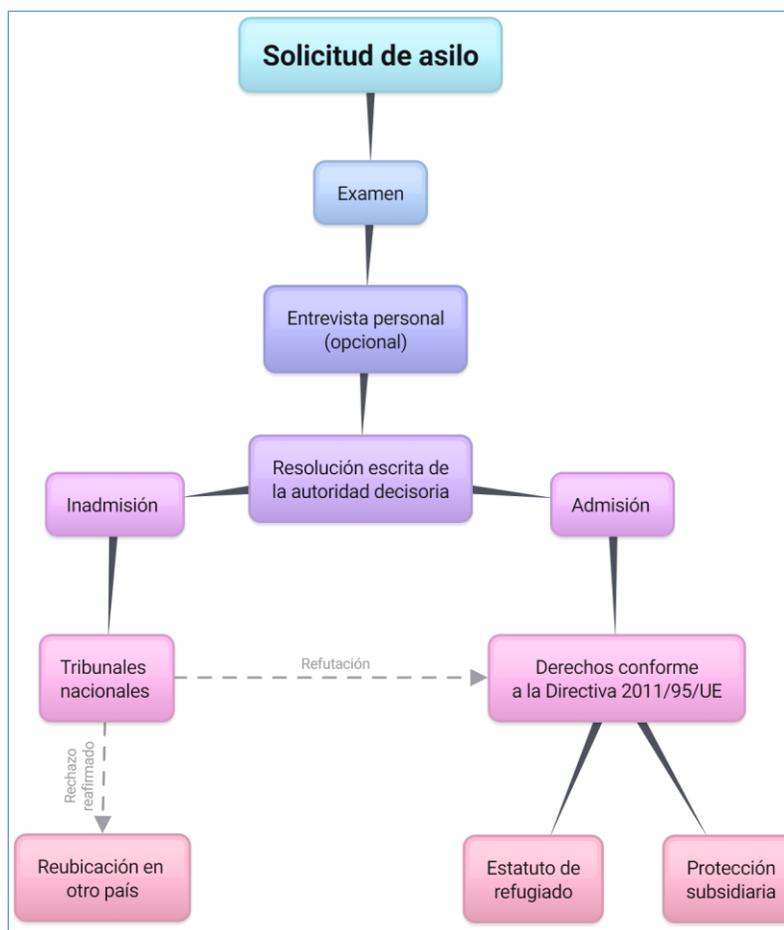
<sup>228</sup> Artículo 4 de la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria. Djamil Tony Kahale Carrillo, *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>229</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida* [en línea], Doc. 304/12, Bruselas, 30 de septiembre de 2004, dirección URL: <https://www.boe.es/doue/2004/304/L00012-00023.pdf> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>230</sup> De acuerdo al artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, op. cit.*, p. 13.

renovación para los refugiados y al menos de un año con posibilidad de renovación para los beneficiarios de protección subsidiaria, la expedición de documentos de viaje, protección social, asistencia sanitaria, oportunidad de repatriación, libertad de circulación en el Estado miembro y el acceso a la vivienda, a la atención médica, a los programas de integración, al empleo, a la educación y a los procedimientos vigentes de reconocimiento de cualificaciones<sup>231</sup>. A continuación, se presenta un esquema simplificado del procedimiento de solicitud de asilo:

**Cuadro 5**  
**Esquema del procedimiento de asilo de la Unión Europea**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos de asilo del 26 de junio de 2013.

<sup>231</sup> Véase “3.6. Efectos de la solicitud” en Djamil Tony Kahale Carrillo, *op. cit.*, pp. 142-145.

Una vez que la llamada crisis migratoria generara más de 2.5 millones de solicitantes de asilo en la UE tan sólo entre 2015 y 2016, se puso de manifiesto las deficiencias del sistema migratorio europeo<sup>232</sup>, por lo que una reforma al SECA se tornó necesaria. Es por ello que el 4 de mayo de 2016 la Comisión presentó un primer conjunto de propuestas entre la que figuraban: una reforma al sistema de Dublín para una mejor distribución de las solicitudes de asilo entre los Estados miembros, el refuerzo del sistema Eurodac para hacer más eficaz la base de datos de huellas dactilares y fortificar el mandato de la EASO.

Para el 13 de julio del mismo año, la Comisión presentó un segundo conjunto de propuestas para la reforma del SECA, en las que se planteó la sustitución de la Directiva sobre procedimientos de asilo por un Reglamento que produjera un procedimiento armonizado para toda la UE y la reducción de la brecha en las tasas de reconocimiento entre los Estados miembros, la sustitución de la Directiva relativa a los requisitos de asilo por un Reglamento que hiciera homogéneas las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo y una reforma de la Directiva sobre las condiciones de acogida para que los solicitantes de asilo gozaran de normas de acogida dignas.

Asimismo, se propuso un marco común en materia de reasentamiento con el fin de garantizar a los solicitantes de asilo vías ordenadas y seguras para ingresar a la UE; en torno a este tema, el primer Vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans señaló:

“Necesitamos avanzar en nuestros esfuerzos comunes para brindar protección internacional, y eso incluye el reasentamiento de refugiados en Europa de una manera segura y ordenada. Los esquemas *ad hoc* han brindado algunos resultados hasta ahora, pero los nuevos procedimientos que hoy se ponen sobre la mesa significan que trabajaremos con los gobiernos nacionales en una etapa temprana para aumentar y aunar esfuerzos y hacer que esto funcione mejor. Los Estados miembros decidirán cuántas personas deben ser reasentadas cada año y contarán con el apoyo financiero del presupuesto de la UE para convertir sus decisiones en acciones. Esta es una forma efectiva para que la UE cumpla con su responsabilidad colectiva de mostrar solidaridad con

---

<sup>232</sup> Parlamento Europeo, *Migración en Europa*, op. cit., s/p.

los países no pertenecientes a la UE y ayudarles a hacer frente a un gran número de personas que huyen de la guerra y la persecución”<sup>233</sup>.

Con base en estos objetivos, se iniciaron negociaciones el 9 de diciembre – específicamente aquellas relativas al reforzamiento del sistema Eurodac– y seis meses después, el 19 de julio de 2017, el Coreper aprobó –en nombre del Consejo– el mandato de negociación para la creación de un Reglamento relativo a las normas de reconocimiento, estatuto y protección concedida a los refugiados y a las personas con derecho a protección subsidiaria<sup>234</sup> que precisara la protección que se concedería a los beneficiarios, así como sus derechos en cuanto al acceso al mercado laboral, la educación, la seguridad social, la atención sanitaria, el alojamiento y las medidas de integración. Asimismo, limitaría el derecho de residencia de los beneficiarios de protección internacional al Estado miembro que les hubiera concedido la protección.

Luego de que los dirigentes de la UE reafirmaran su compromiso de reformar el SECA, el 15 de noviembre de 2017 se acordó un mandato relativo al inicio de las negociaciones para el proyecto de normas dirigidas a la creación del Marco de Reasentamiento para los solicitantes de asilo. Sus objetivos principales eran: ofrecer vías legales y seguras hacia la UE que, a largo plazo, redujeran las llegadas irregulares en masa; aportar normas comunes para el reasentamiento y la admisión humanitaria; contribuir eficazmente a otras iniciativas mundiales en la materia y ayudar a aliviar la presión migratoria que sufrieran terceros países ante el gran número de solicitantes de asilo<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> European Commission, *Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework* [en línea], Bruselas, 13 de julio de 2016, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2434\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

<sup>234</sup> Artículo 4 de la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria. Djamil Tony Kahale Carrillo, *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>235</sup> Los Estados miembros de la Unión Europea tienen en curso varios esquemas comunes de reasentamiento, entre los que destacan: las conclusiones adoptadas el 20 de julio de 2015 sobre el reasentamiento, dirigidas al apoyo a 22,504 solicitantes de asilo mediante proyectos multilaterales nacionales, el programa “1 por 1” y los acuerdos voluntarios de admisión humanitaria establecidos en la Declaración Unión Europea-Turquía del 18 de marzo de 2016 y la recomendación de la Comisión Europea del 27 de septiembre de 2017 en la que se exhortó a los Estados miembros a ofrecer plazas para la admisión de 50,000 personas antes del 31 de octubre de 2019, de las cuales –hasta abril de 2018– 29,314 ya han sido admitidas. Consejo de la Unión Europea, *Marco de Reasentamiento de la UE: el Consejo se dispone a iniciar negociaciones* [en línea], Bruselas, 15 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2019].

Además, el 29 de junio de 2017 la presidencia maltesa del Consejo de la UE –a cargo de Joseph Muscat– y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo político *ad-referéndum*, sujeto a la aprobación del Coreper, referente al Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE, la cual tiene como objetivo mejorar la implementación y el funcionamiento del SECA a partir del trabajo de la EASO. Asimismo, este Reglamento transformó a esta última en una agencia de pleno derecho responsable de facilitar el funcionamiento del SECA. Michael Farrugia, Ministro de Asuntos Internos y Seguridad Nacional de Malta señaló:

"Esto es parte de los esfuerzos de la UE para tener una Agencia de Asilo de la UE en toda regla que pueda responder mejor a la evolución de la migración irregular y para reflejar su mayor papel en un Sistema Europeo Común de Asilo reformado"<sup>236</sup>.

No obstante, no se publicó sobre el balance de los avances de la reforma sino hasta el 5 junio de 2018, cuando el Consejo Europeo únicamente anunció que los Ministros del Consejo de Justicia y Asuntos del Interior habían discutido la idea de disponer de una lista de terceros países seguros al adoptar el nuevo Reglamento sobre el procedimiento de asilo. Valentin Radev, Ministro del Interior de Bulgaria, comentó sobre los debates de la reforma:

"Hoy hemos tenido un debate franco sobre los aspectos fundamentales de la reforma de asilo. Ya no nos encontramos en la situación de crisis que enfrentamos en 2015, pero aún debemos asegurarnos de estar preparados para enfrentar cualquier crisis futura. Los dirigentes de la UE proseguirán ahora los debates sobre la base de los trabajos realizados hasta el momento"<sup>237</sup>.

En la misma junta se generó un debate sobre la situación y la forma de avanzar en los asuntos relativos a la migración por medio de las tres rutas del Mediterráneo; entre las acciones para impulsar estos trabajos se habló del apoyo a las agencias de la UE, el respeto continuo de la Declaración UE-Turquía, el aumento

---

<sup>236</sup> Council of the European Union, *EU Agency for Asylum: Presidency and European Parliament reach a broad political agreement* [en línea], Bruselas, 29 de junio de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>237</sup> Council of the European Union, *Justice and Home Affairs Council, 04-05/06/2018* [en línea], Bruselas, 5 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2018/06/04-05/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

al financiamiento para el Fondo Fiduciario de Emergencia para África y el apoyo a los socios en los Balcanes occidentales<sup>238</sup>.

Por otra parte, en cuanto a los fondos disponibles para desarrollar las políticas de asilo, el principal instrumento de financiamiento en la materia dentro del presupuesto de la UE es el Fondo de Asilo, Migración e Integración cuyo objetivo es posibilitar que los nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia a la vez que facilitar su integración en las sociedades europeas una vez aceptados como refugiados. La dotación del Fondo creado para el periodo 2014-2020 tuvo su último aumento de 3,310 a 6,600 millones de euros. Asimismo, la Comisión propuso incrementar en un 51% la financiación para la gestión migratoria destinada al periodo 2021-2027 a 10,400 millones de euros para el futuro Fondo de Asilo y Migración con el fin de desarrollar todos los aspectos del SECA, incluida su dimensión exterior.

No obstante, si bien hay quien piensa, como menciona Javier A. González Vega –catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oviedo en España–, que el SECA rebasa las previsiones del Derecho Internacional en material de asilo al ofrecer a los solicitantes un estatuto respetuoso con el principio de no devolución y al que los Estados miembros “no pueden sustraerse por adversas que sean las circunstancias sociales”<sup>239</sup>; en realidad el sistema ha provocado resultados dispares, ya que sin importar que todos los Estados miembros tengan un mismo procedimiento de asilo, la brecha entre las tasas de reconocimiento del estatuto de refugiado, como se vio en la Tabla 3, es enorme, ya que en el 2018 mientras Estonia recibía el .1% de los refugiados (411), Alemania acogía al 42% (970,365).

En este sentido, conseguir una homogeneización de los procedimientos nacionales de asilo no servirá para el control migratorio si los Estados miembros persisten en su rechazo a recibir refugiados y el manejo de la crisis se mantiene en

---

<sup>238</sup> Consejo de la Unión Europea, *Cronología- Respuesta a las presiones migratorias*, op. cit., s/p.

<sup>239</sup> Javier A. González Vega, “Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, núm. 56, año 21, Madrid, enero-abril, 2017, p. 40.

unos cuantos países. De esta manera, Hunt Matthew, Presidente del Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad Northeastern en Boston, destaca las contradicciones de la reforma del SECA en cuanto al rechazo de solicitudes por parte de los Estados miembros:

“el *constructo* del derecho de la UE es radicalmente contrario al objetivo y la naturaleza del procedimiento inherente al reconocimiento de la condición de refugiado, cifrado en un procedimiento individualizado y garantista, sometido a control judicial, toda vez que a su merced se obvia aquel a través del rechazo *en bloque* de eventuales solicitudes que se reputan ahora infundadas”<sup>240</sup>.

Asimismo, la acción de la UE en materia de protección internacional peca ante todo en la práctica, al desvirtuarse los cuatro objetivos principales del SECA: la coherencia, la solidaridad, la confianza mutua y la cooperación leal. Los primeros dos se ven invalidados con relación a la puesta en práctica del propio sistema que, como se ha expuesto, no ha sido la más equitativa o permisiva, hecho que contradice los valores de la UE de libertad, no discriminación, tolerancia y pluralismo, descritos en el artículo 2 del Tratado de Lisboa. Con relación a la confianza mutua, de acuerdo con González Vega, esta se puso en duda desde el momento en que ciertos Estados miembros, a saber, Grecia, Italia, Hungría y Bulgaria, desconocieron:

“abiertamente las exigencias asociadas (a la instauración del SECA) ora con la tramitación de los expedientes de asilo, ora con el desarrollo de los preceptivos procedimientos de expulsión, tolerando en cambio [...] el abandono de su territorio en dirección a otros Estados miembros”<sup>241</sup>.

Finalmente, en cuanto a la cooperación leal, esta se ha visto perjudicada debido a que desde que empezó la afluencia de las olas masivas de refugiados, la UE ha generado la necesidad de adoptar medidas reactivas dictadas por preocupaciones que sobrepasaron los sistemas migratorios que ya se tenían adoptados, lo que ha provocado a su vez que algunos Estados miembros no estén dispuestos a cooperar para solucionar una llamada crisis que piensan no les afecta

---

<sup>240</sup> Hunt Matthew, “The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, present and Future”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, 2014, p. 503.

<sup>241</sup> Javier A. González Vega, *op. cit.*, p. 52.

directamente como lo hace con los países fronterizos con el Mediterráneo, tal como se vio con el sistema de cuotas para la distribución de refugiados de 2015.

### **2.3.1.2. La Agenda Europea de Migración de la Comisión Europea**

En mayo de 2014, el entonces candidato a la presidencia de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, advertía ya sobre la necesidad de fortalecer la cooperación entre los Estados miembros en relación con los desafíos migratorios futuros:

“Nuestros valores comunes europeos y nuestra responsabilidad histórica son mi punto de partida al reflexionar sobre el futuro de la política europea de inmigración. Mi experiencia me dice que Europa necesitará más solidaridad a fin de prepararse para el futuro. El futuro de un continente próspero que estará siempre abierto para las personas que lo necesitan, pero que también abordará el desafío de la migración en su conjunto y no dejará que algunos tengan que enfrentarse por sí solos”<sup>242</sup>.

Un año después, la Agenda Europea de Migración<sup>243</sup> fue publicada por la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015, estableciendo las líneas de acción a seguir por los Estados miembros de la UE tanto para abordar los retos inmediatos como para establecer los elementos básicos de una política migratoria de la UE bien preparada a largo plazo a partir de la combinación de políticas internas y externas que involucraran a todos los organismos, países e instituciones de la UE, la sociedad civil, las organizaciones internacionales e incluso la cooperación con países no miembros. De esta manera, la Agenda propuso proyectos en cuatro ámbitos de actuación:

#### **A. Reducir los incentivos a la migración irregular**

Este ámbito centra su atención en abordar las causas subyacentes de la migración irregular proveniente de países no miembros de la UE, al mismo tiempo que toma en cuenta factores como la detención del contrabando y la explotación de migrantes

---

<sup>242</sup> Comisión Europea, *Gestionar la migración en todos sus aspectos. Nota de la Comisión previa al Consejo Europeo de junio de 2018*, Bruselas, 2018, p. 2.

<sup>243</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, op. cit., s/p.

por grupos criminales, los cuales –debido a la limitada disponibilidad de rutas migratorias legales– se ven arrastrados a redes delictivas que prometen facilitar su entrada, tránsito o permanencia ilegal en la UE; la mejora de los controles fronterizos externos para evitar la migración irregular que ha producido una importante pérdida de vidas gracias a los constantes viajes peligrosos realizados por migrantes en embarcaciones no aptas para la navegación; y en una política de retorno y readmisión humana y efectiva, a partir de la cual la UE busca armonizar y apoyar los esfuerzos nacionales para gestionar un retorno adecuado y facilitar la reintegración del migrante con la ayuda de la Directiva de Retorno<sup>244</sup> y el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Asimismo, se contempla la cooperación con países no miembros de la UE con base en acuerdos de readmisión con el fin de garantizar una eficiente política de retorno<sup>245</sup>.

El 13 de mayo de 2015 la Comisión Europea publicó en un comunicado sus orientaciones en materia de migración legal y asilo, señalando como medidas clave abordar las causas profundas de la migración irregular mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria; poner a la migración como una cuestión central para los países miembros de la UE; establecer reglas para la vigilancia de las fronteras marítimas externas; adoptar un manual sobre retorno a la vez que dar seguimiento a la aplicación de la Directiva en la materia y generar acciones más decididas con el fin de que los terceros países cumplan con las obligaciones adquiridas en relación a la readmisión de sus nacionales<sup>246</sup>. Los principales resultados en este ámbito se han visto reflejados en las cifras, ya que de 2015 a

---

<sup>244</sup> Marco que establece normas y procedimientos comunes, transparentes y justos para el retorno de nacionales extracomunitarios que permanecen en la Unión Europea de forma irregular. La Directiva ha sido incorporada a la legislación nacional por todos los Estados vinculados por ella –todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido, Irlanda, Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein–. Entre los puntos clave de la Directiva se encuentran: el derecho a un procedimiento justo y transparente, la obligación de los Estados de devolver migrantes irregulares o de otorgarles un estatus legal para evitar las situaciones de “limbo legal”, la promoción del principio de salida voluntaria, la provisión de derechos básicos para los migrantes hasta que sus solicitudes sean resueltas, así como la limitación del uso de la detención y el establecimiento de garantías mínimas para los detenidos.

<sup>245</sup> Hasta ahora, la Comisión Europea ha sido autorizada para negociar acuerdos de readmisión con Rusia, Marruecos, Pakistán, Sri Lanka, Ucrania, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao, Argelia, Turquía, Albania, China, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, la República de Moldova, Georgia, Cabo Verde, Túnez, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia y Nigeria.

<sup>246</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, *op. cit.*, p. 12.

2018, unas 660,000 vidas se habían salvado en el Mar Mediterráneo y los cruces fronterizos ilegales hacia la UE habían disminuido en un 88.9%<sup>247</sup>.

### **B. Salvar vidas y proteger las fronteras exteriores**

A partir del 15 de diciembre de 2015 la Comisión Europea adoptó una serie de medidas dirigidas al control en las fronteras exteriores y a la protección del Espacio Schengen –que carece de fronteras internas– con el fin de gestionar con mayor efectividad la migración hacia la UE, mejorar su seguridad interna y salvaguardar el derecho a la libre circulación de personas. Entre estas medidas se encontraba la del refuerzo de la capacidad de Frontex para asegurar el reconocimiento de las personas que cruzaban las fronteras de la UE y la capacidad de los terceros países para mejorar la coordinación con los Estados miembros en torno a la vigilancia costera y la revisión de la propuesta de fronteras inteligentes<sup>248</sup>.

### **C. Una nueva política de migración legal**

Generar una política de migración equilibrada, integral y común ayudaría a aprovechar las oportunidades de la migración legal con destino a la UE, teniendo como objetivo establecer un marco legal que tenga en cuenta la importancia de la integración de esos migrantes en las sociedades de acogida. Esta política cubre tanto las condiciones de entrada y residencia de determinadas categorías de inmigrantes, como las de aquellos trabajadores altamente cualificados sujetos a la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE, los estudiantes e investigadores.

Con la adopción de la Directiva del Permiso Único en 2011 se creó, además, un conjunto de derechos para los trabajadores provenientes de Estados no miembros que residieran legalmente en un Estado de la UE con el fin de homogeneizar los procedimientos migratorios y otorgar derechos laborales claros a

---

<sup>247</sup> Comisión Europea, *Una Europa que proteja nuestras fronteras y aplique una política responsable en materia de migración. Más sólida, fuerte y democrática*, Bruselas, 2018.

<sup>248</sup> “Encaminada a aumentar la eficiencia de los puestos fronterizos, facilitar el paso fronterizo para la gran mayoría de viajeros de países terceros «de buena fe», reforzando al mismo tiempo la lucha contra la migración irregular mediante la creación de un registro de todos los movimientos transfronterizos de nacionales de terceros países, en el pleno respeto del principio de proporcionalidad”. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, op. cit., p. 13.

los migrantes. Asimismo, se debía tomar en cuenta que una política sostenible para la gestión migratoria necesitaba abordar el tema de la migración irregular a través del establecimiento de una política de retorno humana y efectiva, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Esta política debe también ser generada a partir del fomento del diálogo entre las instituciones de la UE y los países de origen y tránsito, basados en la solidaridad y la responsabilidad compartida. En resumen, para una nueva política de migración legal es necesario modernizar el sistema de tarjeta azul, actuar de forma decidida en relación con la vinculación de las políticas de migración y de desarrollo y replantear las prioridades en la asignación de fondos dirigidos a las políticas de integración<sup>249</sup>. Lo anterior, en torno al Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés) que, adoptado en 2005 y renovado en noviembre de 2011, es considerado el marco general para la política de migración exterior de la UE.

#### **D. Una sólida política común de asilo**

Este último apartado incluye medidas que apoyan a los Estados miembros no sólo para hacer frente y tener un mejor control de las olas masivas de refugiados por medio del SECA, sino también para lograr una armonización en cuanto a las normas y acciones dirigidas a la protección de estos. Entre los puntos clave en torno a este ámbito se encuentran la instauración de un nuevo sistema de seguimiento y evaluación del SECA, el progreso de las normas relativas a las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, la definición de directrices para luchar contra los abusos del sistema de asilo, el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros a fin de favorecer la tramitación rápida de las solicitudes de asilo y la generación de medidas destinadas a promover la identificación de los migrantes para tener un mayor control sobre los flujos.

Todas estas medidas fueron evaluadas por última vez el 16 de mayo de 2018, a través del *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, publicado por la Comisión Europea, en el que se examinaron los

---

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 20.

progresos realizados y las deficiencias detectadas en la aplicación de la Agenda<sup>250</sup>; en este reporte se destacó que debido a que los flujos migratorios han estado sujetos a variaciones fuertes y repentinas, las presiones migratorias sobre la Unión Europea continúan aumentando, lo que ha conllevado a que la situación se mantenga frágil. Es por esto que se concluye señalando que los Estados miembros deben mejorar el control y la vigilancia fronteriza para responder a los picos estacionales de todas las rutas migratorias. Sumado a esto, deben seguir apoyando los trabajos de la Agencia Frontex en cuanto a la protección fronteriza, aumentar la tasa efectiva de retorno en los casos donde la solicitud de asilo es rechazada e intensificar los esfuerzos para consolidar el progreso en acciones como “la protección a migrantes y la lucha contra el contrabando en Libia y a lo largo de la ruta del Mediterráneo Central, el reasentamiento y la implementación de la Declaración UE-Turquía”<sup>251</sup>.

Para cumplir este objetivo, la UE en su conjunto debe asegurar un nivel adecuado de financiamiento, así como lograr un consenso interno que se refleje en los foros internacionales para lograr no sólo diálogos regionales y continentales, sino también para conseguir resultados efectivos de manera conjunta con otros países e instituciones. Asimismo, el SECA se presenta como una parte central de la Agenda Europea de Migración que fungirá como sistema esencial para garantizar a la UE la preparación necesaria para hacer frente a cualquier crisis migratoria futura.

No obstante, si bien la UE ha logrado que los niveles de llegadas irregulares se hayan reducido a partir de los tratados –el memorándum de entendimiento firmado por los gobiernos de Italia y Libia el 2 de febrero de 2017 y la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016– con países no miembros, los controles fronterizos que se han implementado, los mecanismos de vigilancia y rescate puestos en marcha en el Mediterráneo, así como el proceso de reforma del sistema

---

<sup>250</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration* [en línea], Bruselas, 16 de mayo de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516\\_progress-report-european-agenda-migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>251</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

de asilo, queda la duda sobre si estas acciones podrán seguir controlando los flujos migratorios; o si por el contrario, tendrán resultados similares a los del sistema de cuotas propuesto por la Comisión Europea en septiembre de 2015, sobre todo frente a una ola migratoria que no parece mostrar tendencias a reducirse.

Y es que si bien todo pareciera estar controlado por las diferentes instituciones de la UE, existe la otra perspectiva de la problemática, una donde de acuerdo con la Directora General de la CEAR, Estrella Galán, persiste la falta de coordinación entre la Agencia de Asilo de la UE, los gobiernos de los Estados miembros y los de las autoridades italianas y griegas para agilizar el desarrollo de todas las fases en los procesos de reubicación y reasentamiento; en consecuencia, el camino se torna lleno de obstáculos que provocan que el “deber ser” se quede únicamente en papel y en comunicados de prensa, más aún en relación a que no hay reprimendas ante cualquier incumplimiento. En palabras de Galán:

"Se han cambiado las reglas de juego en medio del partido, en un proceso que no ha fijado las consecuencias de no cumplir; la impunidad ha sido una constante desde el inicio, en la que se han apoyado los Estados para incumplir los compromisos"<sup>252</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con Carmen Colomina, investigadora especializada en la UE del *Barcelona Centre for International Affairs*, la manera en la que se ha desarrollado la crisis migratoria no sólo ha provocado que “La Europa de los valores naufragó en el Mediterráneo y la unidad europea quedó rota en materia de inmigración”, sino que incluso ha puesto en duda la justa aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, supuestamente dirigida a reafirmar “los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros”<sup>253</sup>; y cuyo artículo 18 garantiza del derecho de asilo:

“Los más de 2,200 migrantes que murieron en 2017 intentando llegar a las costas europeas, la incapacidad de los Estados miembros para cumplir con los compromisos de realojamiento de los refugiados que esperan en Grecia e Italia

---

<sup>252</sup> Iván Ruíz Jiménez, *op. cit.*, s/p.

<sup>253</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* [e línea], Doc. 364/1, Bruselas, 18 de diciembre de 2000, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

[...], el acuerdo con Turquía para propiciar las devoluciones y la dramática situación humanitaria en los campos y asentamientos convertidos en limbos legales sobre suelo europeo, todos estos hechos demuestran que la Carta de Derechos Fundamentales no protege a todos por igual”<sup>254</sup>.

Asimismo, al no cumplir con sus obligaciones internacionales de asilo, refugio y reasentamiento, no asegurar rutas más seguras y regulares hacia Europa, no conseguir la homogeneización del SECA y no reflejar una voluntad política conjunta para resolver la problemática migratoria que afecta más a unos Estados miembros que a otros, los valores y principios en los que se fundamenta la UE, descritos en el artículo 2 del Tratado de Lisboa<sup>255</sup>, se han puesto en entredicho. Incluso la propia Angela Merkel, Canciller alemana, aseguró que “si Europa fracasa en la cuestión de los refugiados, si se rompe el estrecho lazo con los derechos civiles universales, ya no estaremos ante la Europa a que aspirábamos”<sup>256</sup>.

En octubre de 2015, Frans Timmermans habló acerca del gran peso que significaba la situación de los refugiados sobre la estabilidad de la UE: “El desafío que hoy enfrenta el proyecto europeo es existencial. La crisis de los refugiados lo ha sacado a la luz. Lo que antes era inimaginable ahora empieza a serlo, y me refiero a la desintegración del proyecto europeo”<sup>257</sup>.

De hecho, resulta irónico y a la vez relevante, recordar lo escrito en el apartado “Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia: Los hitos de Tampere” incluido en las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Tampere, Finlandia, del 15 y 16 de octubre de 1999, en cuanto al objetivo de concretar una UE segura y abierta:

---

<sup>254</sup> Carmen Colomina, “Reformar la Unión Europea en 2018: cinco propuestas, cinco voluntades políticas”, en Barcelona Centre for International Affairs, *Notes internacionals*, núm. 187, Barcelona, 2018, p. 5.

<sup>255</sup> “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. Artículo 2, Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

<sup>256</sup> Emilio Menéndez del Valle, “Recuperar la Europa de los valores” [en línea], *El País*, sección “Tribuna”, 16 de diciembre de 2017, dirección URL: [https://elpais.com/elpais/2017/12/12/opinion/1513071765\\_388740.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/12/opinion/1513071765_388740.html) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>257</sup> Intervención de Frans Timmermans en el debate anual sobre el estado de la Unión Europea de *Friends of Europe*. José Antonio Sanahuja, “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, en Manuel Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Anuario, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2016, p. 71.

“(La) libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión [...] Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración [...] y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la UE o traten de entrar en ella. [...] Se persigue el objetivo de lograr una UE abierta y segura, plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos pertinentes en materia de derechos humanos”<sup>258</sup>.

Sin embargo actualmente, una década después, puede verse que en materia de migración, a pesar del “deber ser” que significan las intenciones escritas y diplomáticas de la UE que parecieran compasivas y humanitarias a la vista, la realidad es que entre las diez prioridades de la Comisión Europea para 2015-2019, las cuales se derivan del ciclo de planificación estratégica y programación –basadas a su vez en las directrices políticas del Presidente Jean-Claude Juncker–, el tema de la migración –en específico la Agenda Europea de Migración– ocupa el octavo lugar. De esta forma, se deja la duda sobre ¿cómo una situación migratoria – calificada como una crisis de refugiados– que ha desestabilizado a la UE con todos los efectos, peligros y consecuencias que ha traído en el ámbito político, jurídico, económico y social, es posicionada como un hecho no tan prioritario dentro de los puntos centrales de sus acciones?

### **2.3.2. Acciones al exterior de la Unión Europea**

A partir de 2005, y siendo renovado el 18 de noviembre de 2011<sup>259</sup>, el GAMM se ha concebido como el marco general de la política migratoria exterior y de asilo de la UE, el cual define las bases de los diálogos sobre cooperación y políticas con los países no miembros, teniendo en cuenta los intereses y objetivos de todos los

---

<sup>258</sup> Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia* [en línea], Bruselas, 1999, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm#union](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#union) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>259</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* [en línea] Bruselas, 18 de noviembre de 2011, dirección URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/ES/1-2011-743-ES-F1-1.Pdf> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

involucrados, tanto de todos los miembros de la UE, como de los terceros países asociados y los propios migrantes. Este marco tiene cuatro objetivos a cumplir principalmente: la mejor organización de la migración legal y el fomento a la movilidad bien gestionada; la prevención y combate de la migración irregular vinculada a la erradicación de la trata de personas; la maximización del impacto de la migración en el desarrollo y la promoción de la protección internacional y la expansión de la dimensión del asilo al exterior.

Con la renovación de 2011, se dio prioridad a dos ámbitos operativos: las Asociaciones de Movilidad que ofrecen un marco concreto para el diálogo y la cooperación operativa sobre cuestiones de asilo y migración entre la UE y los terceros países, a las cuales se suma la aplicación del Plan de acción para la Liberalización de Visados; y la creación de Programas Comunes sobre Migración y Movilidad a partir de recomendaciones, objetivos y compromisos comunes en toda la UE para el diálogo y la cooperación con terceros<sup>260</sup>.

La implementación de este mecanismo se realiza a través de instrumentos políticos como planes de acción y diálogos de políticas bilaterales y regionales; instrumentos legales entre los que se encuentran la facilitación de visados y acuerdos de readmisión; así como el apoyo operacional y el desarrollo de capacidades en torno a programas y proyectos migratorios a disposición de terceros países y otras partes interesadas como las organizaciones internacionales y la sociedad civil<sup>261</sup>.

Con este enfoque como base, y teniendo en cuenta que si bien ya se habían realizado acciones anteriormente, la primera acción registrada en la cronología del Consejo Europeo con relación a las presiones migratorias<sup>262</sup> fue la reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 23 de abril de 2015 ante las crecientes cifras de solicitantes de asilo que ingresaron a la UE y las múltiples pérdidas de vidas en el Mediterráneo durante ese año.

---

<sup>260</sup> Comisión Europea, *Una movilidad y una cooperación reforzadas en el centro de la renovada estrategia de migración de la UE* [en línea], Bruselas, 18 de noviembre de 2011, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1369\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1369_es.htm) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>261</sup> European Commission, *Global Approach to Migration and Mobility* [en línea], Migration and Home Affairs, Bruselas, 14 de abril de 2014, dirección URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>262</sup> Consejo de la Unión Europea, *Cronología- Respuesta a las presiones migratorias*, op. cit., s/p.

En esta, la Comisión Europea se comprometió a reforzar las operaciones *Poseidón* y *Tritón* triplicando sus recursos financieros y el número de activos para aumentar las posibilidades de búsqueda y rescate en el Mediterráneo, aumentar el apoyo a Túnez, Egipto, Sudán, Mali y Níger, entre otros, para controlar las rutas terrestres, la propuesta de una cumbre en Malta para tratar las cuestiones fronterizas en torno a la migración con los países africanos –que después sería la Cumbre de la Valletta–, intensificar la cooperación con Turquía en vista de la situación en Siria e Irak y el despliegue de programas regionales de desarrollo y protección para el Norte y Cuerno de África<sup>263</sup>.

La operación *Poseidón*, lanzada en el año 2006 por Frontex, tiene como centro de acción el Mediterráneo Oriental, específicamente las aguas greco-turcas. Esta operación se emprendió con el objetivo de controlar los flujos de inmigración irregular por mar a partir del despliegue de una intervención rápida que aumentara el número de patrullas marítimas y terrestres. Desde su lanzamiento, la operación ha logrado la detención de 673 inmigrantes indocumentados procedentes de Afganistán, Albania, Georgia, Irak, Palestina y Pakistán y ha rescatado 81,406 vidas<sup>264</sup>.

Por otra parte, la operación *Tritón*, que sustituyó a *Mare Nostrum* –una operación humanitaria puesta en marcha por las autoridades italianas tras el naufragio en octubre de 2013 frente a Lampedusa, en el que murieron 350 personas, la cual estuvo compuesta por entre 700 y 1,000 personas que patrullaron el estrecho de Sicilia y socorrieron a un aproximado de 155,000 inmigrantes en situación de riesgo y que terminó el 31 de octubre de 2014– a partir del 1º de febrero de 2014, fue una estrategia de seguridad fronteriza, también coordinada por Frontex, destinada al patrullaje de la costa italiana, teniendo su centro de control en Lampedusa y en Porto Empedocle y contando con el apoyo de seis naves, dos

---

<sup>263</sup> European Council, *Special meeting of the European Council, 23 April 2015- statement* [en línea], Bruselas, 23 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019].

<sup>264</sup> Consejo de la Unión Europea, *Infografía - Operaciones de la UE en el Mediterráneo de 2015 a 2019* [en línea], Bruselas, 11 de marzo de 2019, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/saving-lives-sea-february-2018/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019]; Carolina Soler García, “The European Border and Coast Guard: An improvement on Frontex? A Provisional Assessment”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2017, pp. 1-44.

aviones, un helicóptero y un presupuesto de tres millones de euros al mes. La maniobra fue posteriormente sustituida por la operación *Themis* el 1º de febrero de 2018, continuando el rescate de migrantes y agregando el rastreo de actividades delictivas como el narcotráfico y el terrorismo, siendo su zona de operación el Mediterráneo Central y cubriendo las rutas marítimas utilizadas por los migrantes provenientes de Albania, Argelia, Egipto, Libia, Túnez y Turquía. Desde el 2015, la operación *Tritón* (ahora *Themis*) ha rescatado 248,985 vidas<sup>265</sup>.

Tiempo después, el 13 de mayo de 2015, el Consejo acordó reforzar la misión civil conocida como Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo Sahel Niger<sup>266</sup>, la cual, desde marzo de 2011, ofrece apoyo a las autoridades nigerianas para prevenir la inmigración irregular, desarticular el modelo de negocio de traficantes y tratantes de personas en el Mediterráneo, combatir los delitos asociados y fortalecer la seguridad de Nigeria en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y el extremismo violento<sup>267</sup>. Dicho acuerdo, respondía al hecho de que, de acuerdo con Frontex, más de la mitad de los inmigrantes que llegaron a Italia en 2014 llegaron desde Libia; esto como consecuencia de que el 90% de los migrantes de África Occidental viajaban a través de Nigeria hacia Libia, lo que le dio al primero una ubicación geográfica crítica para los flujos migratorios con destino a Europa<sup>268</sup>. El mandato de la Estrategia fue prorrogado por última vez en 2016, siendo proyectada hasta el 15 de julio de 2018 con la misión de desarrollar políticas, técnicas y procedimientos con las autoridades de Nigeria para el control de la migración irregular.

---

<sup>265</sup> Irene Hernández Velasco, "Controlar las fronteras en vez de salvar a inmigrantes del naufragio" [en línea], *El Mundo*, sección "Internacional", 1 de noviembre de 2014, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/11/01/5453bd13ca47413c398b456f.html> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019]; Soraya Melguizo, "La UE lanza una nueva operación en el Mediterráneo para reforzar la seguridad" [en línea], *El Mundo*, sección "Internacional", 1 de febrero de 2018, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/02/01/5a73320522601df83b8b4596.html> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2019]; Consejo de la Unión Europea, *Infografía - Operaciones de la UE en el Mediterráneo de 2015 a 2019*, *op. cit.*, s/p.

<sup>266</sup> Alrededor de 50 expertos internacionales de 12 Estados miembros de la Unión Europea trabajan actualmente en la misión, con sede en Niamey. Desde mayo de 2014, Filip de Ceuninck, de Bélgica, ha sido el Jefe de Misión.

<sup>267</sup> European Union's Strategy for Security and Development in the Sahel, *About EUCAP Sahel Niger* [en línea], República de Nigeria, 20 de junio de 2016, dirección URL: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/3875/about-eucap-sahel-niger\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/3875/about-eucap-sahel-niger_en) [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>268</sup> Council of the European Union, *EUCAP Sahel Niger to help prevent irregular migration* [en línea], Bruselas, 13 de mayo de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13/eucap-sahel-niger/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

Por otra parte, el 18 de mayo de 2015, como parte de la respuesta integral al desafío de la migración, el Consejo de la UE acordó el establecimiento de la operación *European Union Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR MED por sus siglas en inglés), renombrada más adelante como *Sophia*<sup>269</sup>, con el fin de llevar a cabo cuatro fases en el sur del Mediterráneo Central: la primera (22 de junio), de vigilancia y evaluación tanto de las redes de tráfico como de la trata de personas, la segunda (7 de octubre), de abordaje, búsqueda, inspección, incautación y desvío de buques de contrabandistas en alta mar; la tercera –expansión de la segunda– de operaciones contra embarcaciones y activos sospechosos de ser utilizados para el tráfico o trata de personas; y la cuarta, consistente en el retiro de fuerzas y la finalización de la operación<sup>270</sup>.

El 25 de julio de 2017 el Consejo prorrogó el mandato de la operación hasta el 31 de diciembre de 2018 modificándolo para responder a objetivos que no se limitaran a la cuestión fronteriza, entre los que destacan: establecer un mecanismo de supervisión de la formación de guardacostas para la creación de la Guardia Costera de Libia, efectuar nuevas actividades de vigilancia, recopilar información sobre la exportación ilícita de petróleo procedente de Libia y contribuir a la aplicación del embargo de armas de la ONU en alta mar frente a las costas libias e intercambiar información sobre la trata de personas con los organismos policiales de los Estados miembros, Frontex y Europol<sup>271</sup>. El 21 de diciembre de 2018 se dio la última prórroga para el mandato de la operación hasta el 31 de marzo de 2019.

---

<sup>269</sup> La operación se renombró en honor a Sophia, nacida el 24 de agosto de 2015 a bordo de la fragata alemana *Schleswig-Holstein* que operaba en el Mar Mediterráneo como parte de las labores de la EUNAVFOR MED. Su madre, de nacionalidad somalí, había sido rescatada junto con otros 452 migrantes. De acuerdo con el sitio oficial de la operación, el cambio de nombre honra “las vidas de las personas que estamos salvando, las vidas de las personas que queremos proteger y transmitir el mensaje al mundo de que combatir a los contrabandistas y las redes criminales es una forma de proteger la vida humana”. European Union Naval Force Mediterranean operation SOPHIA, *About us* [en línea], Italia, 2018, dirección URL: <https://www.operationsophia.eu/about-us/#story> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>270</sup> *Idem*.

<sup>271</sup> Europol es la agencia de la Unión Europea en materia policial. Desde su sede principal en La Haya, Países Bajos, Europol asiste a los 28 Estados miembros de la Unión Europea en su lucha contra el terrorismo, los delitos informáticos y otras formas graves y organizadas de delincuencia, en particular contra las mayores amenazas para la seguridad: el terrorismo, el tráfico internacional de drogas y el lavado de dinero, el fraude organizado, la falsificación de euros y la trata de personas. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, *About us* [en línea], Unión Europea, 2009, dirección URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

Tres meses después, el 9 de septiembre, se plantearon dentro del segundo paquete de propuestas de la Comisión Europea medidas para abordar la dimensión exterior de la crisis migratoria en cuanto a que se fortalecieran las iniciativas diplomáticas y el encuentro de soluciones políticas para los conflictos en Siria, Irak y Libia, así como el apoyo financiero a los países vecinos que albergaban el mayor número de refugiados sirios, tales como Jordania, Líbano y Turquía, acción en torno a la que, hasta 2015, se habían movilizado 3,900 millones de euros. Asimismo, se habló del establecimiento del “Fondo fiduciario de emergencia de la UE para la estabilidad y para abordar las causas fundamentales de la migración irregular y los desplazamientos de personas en África” con el fin de tratar las causas profundas de los flujos migratorios irregulares provenientes de las regiones del Sahel, el Lago Chad, el Cuerno de África y el Norte de África<sup>272</sup>.

El 23 de ese mes, se dio una reunión informal entre los jefes de Estado o de Gobierno en la que se acordó una serie de prioridades de actuación en el plano internacional, entre las que destacaron: ayudar a Líbano, Jordania, Turquía y otros países a enfrentar las olas masivas de refugiados sirios, movilizar al menos 1 billón de fondos adicionales para ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos, reforzar particularmente la cooperación y el diálogo con Turquía, ayudar a los países de los Balcanes Occidentales en su gestión de los flujos migratorios, aumentar los fondos para abordar las causas de la migración irregular en África, apoyar a los Estados miembros de primera línea mediante la creación de puntos críticos (*hotspots*) para asegurar la correcta identificación de los migrantes y su reubicación, reforzar las fronteras exteriores de la UE y mejorar la financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración<sup>273</sup>.

Respondiendo al primer y segundo objetivo de dicha reunión, el 8 de octubre los Ministros del Interior y los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE se reunieron

---

<sup>272</sup> European Commission, *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action* [en línea], Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm) [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>273</sup> European Council, *Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement* [en línea], Bruselas, 23 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

con sus homólogos de Turquía, Líbano, Jordania y los Balcanes Occidentales<sup>274</sup> en la Conferencia sobre la ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales, la cual tuvo por objeto intensificar la colaboración entre todos los socios, potenciar la solidaridad y garantizar una gestión ordenada de los flujos de refugiados y migrantes. Como resultado se adoptó una declaración con acciones clave divididas en cinco ámbitos:

- Apoyo a Jordania, Líbano y Turquía a partir del impulso al desarrollo de sus gobiernos; asegurar que las personas en busca de protección internacional reciban la información, documentación y asistencia necesaria –legal o humanitaria– para su registro en el país anfitrión; mejorar el acceso de los refugiados a la educación, mercado laboral, oportunidades y servicios básicos; brindar información a los migrantes sobre las oportunidades legales para entrar a Europa; ofrecer más oportunidades de reasentamiento para los refugiados, particularmente los sirios; así como compartir bases de datos que den seguimiento a los movimientos de la población para realizar evaluaciones conjuntas de necesidades y poder garantizar respuestas más efectivas.
- Apoyo a los países de tránsito afectados por medio de la provisión de asistencia humanitaria inmediata; mejorar las instalaciones de recepción y alojamiento; aumentar la capacidad de gestión fronteriza y garantizar el registro rápido y eficaz de las solicitudes de asilo; emprender actividades de sensibilización y divulgación comunitarias para prevenir tensiones y contrarrestar la xenofobia; a la vez que se mejora la coordinación regional y el intercambio de información para optimizar la gestión de los flujos migratorios.
- Cooperación para combatir la delincuencia organizada responsable del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas a través de la mejora en la gestión fronteriza; el aumento en la colaboración policial y judicial; la garantía del apoyo y la protección de las víctimas de la trata de personas y el tráfico

---

<sup>274</sup> A la Conferencia también asistieron Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.

ilícito de migrantes; así como el trabajo conjunto entre los Estados miembros, las agencias europeas y las organizaciones internacionales.

- Abordaje de las causas fundamentales de la migración forzada a partir del compromiso diplomático para encontrar una solución política al conflicto en Siria<sup>275</sup>; intensificar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y los grupos extremistas violentos e incrementar la asistencia humanitaria en poblaciones afectadas tanto en Siria como en Irak.
- Compromiso con los países de origen de los migrantes irregulares para apoyar los programas de retorno voluntario y de reintegración, así como aumentar las inversiones para mejorar las condiciones socioeconómicas al interior<sup>276</sup>.

Ese mismo mes se celebró la reunión sobre la ruta migratoria de los Balcanes Occidentales donde los representantes de Albania, Alemania, Austria, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Rumania y Serbia acordaron un Plan de acción de 17 puntos<sup>277</sup> para mejorar la cooperación entre los países de esa ruta migratoria a fin de hacer frente a las olas masivas de refugiados que llegaban a la región.

Por otra parte, para responder a la propuesta de llevar a cabo una cumbre con los países africanos para tratar las cuestiones fronterizas en torno a la migración, el 16 de junio el Consejo Europeo nombró como enviado especial al Embajador Pierre Vimont<sup>278</sup> para dirigir los preparativos de la Cumbre de la Valletta –convocada el 23 de abril–. La Cumbre se llevó a cabo el 11 y 12 de noviembre de 2015 en la capital maltesa, donde se reconoció que la crisis migratoria era una

---

<sup>275</sup> El 4 de febrero de 2016, tras una reunión en Londres entre el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk y los líderes mundiales, se anunció una contribución por parte de la Unión Europea de 3,000 millones de euros para ayudar al pueblo sirio, incluyendo tanto las personas dentro de Siria como aquellos refugiados en países vecinos. European Council, *EU pledges more than € 3 billion for Syrians in 2016 at the London conference* [en línea], Bruselas, 4 de febrero de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/04/eu-pledge-for-syrians/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>276</sup> Council of the European Union, *High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route –Declaration* [en línea], Doc. 12876/15, Bruselas, 9 de octubre de 2015, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2015-INIT/en/pdf> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>277</sup> Véase European Commission, *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*, 25 de octubre de 2015, Bruselas, 2015.

<sup>278</sup> Secretario General del SEAE desde el 25 de octubre de 2010 y ex Representante Permanente de Francia ante la Unión Europea.

responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino, por lo que se aprobó un Plan de acción diseñado para cumplir los siguientes objetivos: abordar las causas fundamentales de la migración irregular y la migración forzada; mejorar la cooperación en materia de migración legal y movilidad; reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo; prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de personas; así como trabajar de forma más estrecha en materia de retorno, readmisión y reintegración<sup>279</sup>.

No fue sino hasta el 12 de mayo de 2016 que los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE estudiaron la implementación del Plan de acción de la Valletta junto con el Fondo Fiduciario de Emergencia para África destacando que ya se habían aprobado proyectos por valor de más de 750 millones de euros a favor de las regiones del Sahel y del Lago Chad, así como en beneficio del Cuerno de África. La Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, expresó:

“Seis meses después de la Cumbre de la Valletta, hicimos un balance de nuestro enfoque combinado, la UE y los Estados miembros juntos, con nuestros países socios. En particular, a través de diálogos de alto nivel sobre migración, estamos comenzando a lograr resultados, en una asociación beneficiosa para todos: países de origen, tránsito y destino”<sup>280</sup>.

Más tarde, los días 26 y 27 de mayo se llevó a cabo, en Japón, la Cumbre del G-7, la cual se centró en temas como la economía mundial, la política exterior y la crisis migratoria, teniendo como resultado la *G7 Ise-Shima Leaders' Declaration*<sup>281</sup> que pidió una respuesta global a dichas problemáticas. En cuanto al tema migración y crisis de refugiados, los líderes del grupo se comprometieron a aumentar la asistencia mundial para los refugiados e hicieron un llamado a las instituciones financieras y donantes bilaterales para reforzar su apoyo dirigido no sólo a los refugiados sino también a las personas desplazadas y las comunidades

---

<sup>279</sup> Consejo de la Unión Europea, *Cumbre de la Valletta sobre migración, 11-12.11.2015* [en línea] Bruselas, 12 de diciembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>280</sup> Council of the European Union, *Foreign Affairs Council, 12/05/2016* [en línea], Bruselas, 12 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/05/12/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>281</sup> S.A., *G7 Ise-Shima Leaders' Declaration* [en línea], Japón, 27 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

de acogida. Asimismo, se acordó mejorar los canales legales para la migración, apoyar el fortalecimiento de los enfoques de protección internacional para aquellos que huyen de la guerra y respaldar los esfuerzos de la ONU dirigidos a fortalecer la capacidad y eficacia del sistema internacional en su respuesta a las crisis humanitarias. Finalmente, los líderes expresaron que sólo los asentamientos políticos sostenibles en los países de origen, entre ellos Siria, podrían generar soluciones duraderas al problema del desplazamiento forzado que trae como consecuencia la búsqueda de refugio.

El 3 de febrero de 2017 los dirigentes de la UE adoptaron la Declaración de Malta<sup>282</sup> sobre los aspectos externos de la migración, la cual se centró en acordar medidas para frenar el flujo de migrantes a lo largo de la ruta del Mediterráneo Central y mitigar el modelo de negocios de los traficantes de personas<sup>283</sup>. Asimismo, se comprometieron a intensificar la cooperación con Libia principalmente –al ser uno de los países de donde parte el mayor número de migrantes hacia Europa–, así como con los países del Norte de África y África subsahariana.

Cuatro meses después, el 23 de junio, los líderes de la UE pidieron fortificar acciones para detener los flujos migratorios de Libia a Italia a la vez que hicieron un llamado para poner en marcha urgentemente los acuerdos de readmisión con países no miembros<sup>284</sup>. Para octubre, Donald Tusk, anunció que gracias a la disminución de casi el 70% de las llegadas ilegales por la ruta del Mediterráneo Central entre el tercer trimestre de 2016 y el de 2017:

---

<sup>282</sup> European Council, *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route* [en línea], Bruselas, 3 de febrero de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>283</sup> El 14 de junio de 2018, la Unión Europea incorporó a su ley las sanciones que la ONU había puesto días antes dirigidas a seis traficantes de personas y contrabandistas (cuatro libios y dos eritreos) que operaban en Libia, siendo la primera vez que la ONU aplicaba sanciones a este tipo de crímenes. Las mismas implicaban la prohibición de viajar y la congelación de los activos para estas personas. Council of the European Union, *Fight against human trafficking in Libya: EU sanctions six human traffickers and smugglers in line with UN decision* [en línea], Bruselas, 14 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/14/fight-against-human-trafficking-in-libya-eu-sanctions-six-human-traffickers-and-smugglers-in-line-with-un-decision/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>284</sup> European Council, *European Council, 22-23/06/2017* [en línea], Bruselas, 23 de junio de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

"Los líderes acordaron ofrecerle al Primer Ministro Gentiloni un mayor apoyo para el trabajo de Italia con las autoridades libias. Tenemos una posibilidad real de cerrar la ruta del Mediterráneo Central"<sup>285</sup>.

El 19 de septiembre de 2018 los dirigentes de la UE convinieron, en una cena informal en Salzburgo, fortalecer la cooperación con terceros países, incluyendo Egipto; en este sentido, Donald Tusk anunció que se reuniría con el Presidente Abdel Fattah al-Sisi para concretar la colaboración. Asimismo, los líderes acordaron organizar una cumbre con la Liga de los Estados Árabes sobre la migración en febrero de 2019<sup>286</sup>.

Para finalizar, se presenta un cuadro publicado por la Comisión Europea donde se pueden visualizar las principales acciones que ha realizado la UE en los tres niveles –dentro, en las fronteras y hacia el exterior–, el cual, si bien es una buena referencia a la respuesta de la Unión ante los flujos masivos de migrantes, no alcanza a reflejar todas las acciones que se han expuesto en el presente apartado:

---

<sup>285</sup> European Council, *European Council, 19-20/10/2017* [en línea], Bruselas, 19 de octubre de 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/10/19-20/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>286</sup> European Council, *Informal meeting of heads of state or government, 19-20/09/2018* [en línea], Bruselas, 20 de septiembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/09/19-20/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

## Cuadro 6

### Acciones de la Unión Europea frente la migración (2017)



Fuente: Comisión Europea, *La UE y la crisis migratoria* [en línea], Bruselas, julio de 2017, dirección URL: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/> [fecha de consulta: 7 de marzo de 2019].

#### 2.3.3. Próximos pasos en la Agenda Europea de Migración (2019-2027)

Después de conocer todas las acciones tomadas por la UE tanto al interior como al exterior de sus fronteras –exceptuando aquellas con Turquía– queda ahora reflexionar sobre cuáles son entonces los próximos pasos a seguir para que las medidas expuestas traigan consigo resultados favorables que puedan mantener la situación migratoria estable y además preparar y equipar a la UE para hacer frente a cualquier crisis futura<sup>287</sup>.

En este sentido, el 16 de mayo de 2018, la Comisión Europea publicó un comunicado de prensa en donde se expresó que si bien los esfuerzos conjuntos de la UE –en particular la Agenda Europea de Migración y la reforma al SECA– han conseguido un mejor control de los flujos migratorios, “la situación sigue siendo frágil debido a la continua presión migratoria, como lo demuestra el aumento en el número

<sup>287</sup> Véase European Commission, *European Agenda on Migration – Press material* [en línea], Bruselas, 5 de marzo de 2019, dirección URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material> en [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

de llegadas a lo largo de las rutas del Mediterráneo Oriental y Occidental”<sup>288</sup>. Frans Timmermans, recalcó la necesidad de generar solidaridad y responsabilidad conjunta entre los Estados miembros para hacer frente a la crisis migratoria actual y cualquier otra que pueda presentarse en el futuro:

"La única forma de gestionar la migración es en el marco de un enfoque global, con actuaciones que se refuercen mutuamente, basadas en la responsabilidad y la solidaridad. La reforma del sistema europeo común de asilo es un elemento esencial de este planteamiento y, junto con el presupuesto a largo plazo de la UE, permitirá a esta estar preparada para hacer frente a eventuales crisis migratorias. Esta reforma no puede esperar..."<sup>289</sup>

Cuatro meses después, el 12 de septiembre, la Comisión lanzó otro comunicado proponiendo lo que llamó “los últimos elementos necesarios para alcanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras”, el cual inició con una declaración del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en la que enfatizó en la importancia de seguir trabajando en los esfuerzos frente a las olas masivas de refugiados:

“No podemos seguir batallando para hallar soluciones *ad hoc* cada vez que llegue un nuevo barco. La solidaridad temporal no basta. Necesitamos una solidaridad duradera, para hoy y para siempre”<sup>290</sup>.

Dentro de este informe se expusieron diversas propuestas que servirán de guía para las próximas medidas a adoptar por la UE a fin de concretar una política de migración equilibrada, misma que además de facilitar un acuerdo transaccional global sobre la reforma del SECA, se centre en cuatro objetivos principales:

### **1. Una Guardia Europea de Fronteras y Costas totalmente equipada**

Sin sustituir a los Estados miembros en sus responsabilidades en torno a la gestión fronteriza, este mecanismo ha prestado apoyo a través de la ampliación de su

---

<sup>288</sup> European Commission, *European Agenda on Migration: Still fragile situation gives no cause for complacency* [en línea], Bruselas, 16 de mayo de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3743\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_en.htm) [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

<sup>289</sup> *Idem*.

<sup>290</sup> Comisión Europea, *Estado de la Unión 2018: la Comisión propone los últimos elementos necesarios para alcanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras* [en línea], Bruselas, 12 de septiembre de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5712\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_es.htm) [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

mandato; no obstante, su papel debe fortalecerse, por lo que se propone un cuerpo permanente de 10,000 agentes operativos para 2020, así como un equipo propio que incluya tanto personal operativo como buques, aviones y vehículos. Asimismo, se busca la extensión de poderes ejecutivos –controles de identidad, autorización o denegación de entrada e intercepción de personas en la frontera– por parte del Estado miembro donde los agentes del cuerpo permanente de la Guardia se estén desplegando; un mayor apoyo en los procedimientos de retorno de los Estados miembros y la intensificación de la cooperación con terceros países por medio de operaciones conjuntas y el despliegue de personal fuera de la UE, previo acuerdo con el país del que se trate. Económicamente hablando, las mejoras a la Guardia están valuadas en 1,300 millones de euros para el periodo 2019-2020 y se ha propuesto un total de 11,300 millones de euros para el periodo 2021-2027.

## **2. Refuerzo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea**

La propuesta en este ámbito es dotar a la futura Agencia de Asilo del mandato que le brinde las herramientas y medios financieros necesarios para prestar a los Estados miembros el servicio más completo a lo largo del procedimiento de asilo. Para cumplir este objetivo, es necesario un apoyo operativo pleno de la Agencia respecto a la realización de toda la fase administrativa del procedimiento a través de equipos de gestión conjunta en materia de migración que ayudarán a los Estados miembros en puntos críticos y centros de control para recibir las llegadas, distinguir quiénes necesitan protección internacional y aplicar los procedimientos de asilo y de retorno. El apoyo presupuestal que se propone para cubrir este ámbito es de 321 millones de euros para el periodo 2019-2020 y 1,250 millones de euros para el 2021-2027.

## **3. Una política europea de retorno más rigurosa**

Con la revisión de la Directiva sobre el Retorno se pretende acelerar los procedimientos, prevenir fugas y movimientos irregulares, así como aumentar la eficacia de los retornos; es decir, es necesario un nuevo procedimiento fronterizo de retorno simplificado sin plazo de salida voluntaria y con plazos más cortos para

llevarse a cabo; procedimientos y normas más claros para evitar abusos y retrasos; el fomento a los retornos voluntarios y la mejora de la asistencia financiera; así como la disposición de criterios comunes para determinar si el internamiento en la UE está justificado para evitar riesgos de fuga o amenazas al orden público o la seguridad nacional.

#### **4. Refuerzo de las vías legales de ingreso hacia Europa**

Debido a que el desarrollo de vías legales para aquellos que necesiten protección y la creación de conductos atractivos para la migración laboral son vitales para una política migratoria equilibrada y global, la Comisión propone que el Consejo apruebe un nuevo régimen de tarjeta azul para atraer a trabajadores altamente cualificados y aumentar la competitividad de la UE; avanzar en el compromiso del reasentamiento de 50,000 personas necesitadas de refugio para octubre de 2019; avanzar en la negociación para un Marco de Reasentamiento; e intensificar la cooperación con países africanos clave en materia de gestión migratoria<sup>291</sup>.

Por último, y adicional a estas propuestas, el 20 de diciembre de 2018 la Comisión anunció la entrega de 305 millones de euros en asistencia de emergencia para apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros con mayores presiones migratorias: Grecia (289 millones), Croacia (6.8 millones), Italia (5.3 millones) y Chipre (3.1 millones); la financiación iba dirigida a aumentar la capacidad de recepción, proteger a las víctimas de la trata de personas y fortalecer la vigilancia en las fronteras, así lo recalcó el entonces Comisionado de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos:

“La Comisión está comprometida a continuar apoyando a los Estados Miembros bajo presión migratoria. Los 305 millones de euros adicionales otorgados esta semana a varios países atenderán necesidades urgentes asegurando que los recién llegados se acomoden adecuadamente y tengan acceso a alimentos y agua, que se garantice la seguridad de los más vulnerables, y que se refuercen los controles fronterizos donde sea necesario”<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> *Idem*.

<sup>292</sup> European Commission, *Migration and borders: Commission awards additional €305 million to Member States under pressure* [en línea], Bruselas, 20 de diciembre de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6884\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6884_en.htm) [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

Pero más que compromisos en papel o promesas en comunicados de prensa, lo que hace falta es decisión, empatía, sensibilidad, compromiso y capacidad de coordinación entre las instituciones, agencias y Estados miembros. Uno de los desafíos más difíciles para la UE será hacer frente a los cuestionamientos sobre su capacidad humanitaria, a través de la cual se debe entender que si bien los refugiados les resultan desconocidos y hasta cierto punto peligrosos e inseguros, la realidad es que los migrantes forzados provenientes de Siria son personas que de manera involuntaria se ven orillados a huir de un territorio que, hasta el inicio de la guerra, formaba parte de su vida, identidad e historia y al que, por el momento y debido a las condiciones dentro del mismo, no pueden regresar.

### **Capítulo 3. El papel de Turquía ante la llegada masiva de refugiados sirios a la Unión Europea a causa de la guerra civil en Siria (2015-2018)**

La UE ha jugado un papel más que importante en el control, alojamiento, mantenimiento y refugio de las olas masivas de migrantes que han llegado a territorio europeo en busca de asilo; y es que a partir de la implementación de sus programas de protección, refugio, reasentamiento y retorno, la Unión ha dado grandes pasos para dar respuesta a la demanda de asilo. No obstante, como se ha explicado, esta no ha podido resolver la situación por su cuenta o de forma unilateral, por lo que ha fortalecido la cooperación con países no miembros –en África y Asia Occidental– para generar estrategias, fondos y programas conjuntos que contribuyan al control de la llamada crisis migratoria en rutas específicas.

En este sentido, la acción conjunta con Turquía se presenta como un caso particular, centro de la presente investigación al ser este el país que ha acogido al mayor número de refugiados sirios –al menos hasta el 31 de diciembre de 2018–, cuya cooperación de los Estados miembros se ha convertido en uno de los temas prioritarios a tratar dentro de las acciones de la UE frente a las presiones migratorias.

Gracias al papel protagónico que ha tenido Turquía como principal país, ya sea de tránsito o de destino, para los refugiados sirios, se torna necesario exponer algunas fechas, cifras y hechos que han llevado a estos últimos a considerar ese país como primera opción sobre el resto de aquellos cercanos a Siria, lo que lleva a preguntarse: ¿cómo ha aumentado el número de refugiados en territorio turco al paso del tiempo? ¿cómo se han distribuido? ¿cómo y por qué la UE está auspiciando los campamentos de refugiados en Turquía? ¿qué obtienen la UE y Turquía de su cooperación migratoria?

Debido a que la piedra angular de esta acción conjunta es la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, el presente capítulo tendrá por objetivo no sólo responder a las incógnitas anteriores, sino también dar a conocer el papel de Turquía en el control migratorio de refugiados sirios con relación a la UE, así como los antecedentes, compromisos, principales resultados y posturas a favor y en contra que ha traído consigo la firma de la Declaración en cuestión.

### **3.1. Turquía: cuántos y a dónde llegan los migrantes sirios en busca de asilo**

A fin de responder las primeras dos preguntas planteadas, este apartado estará dedicado a exponer el aumento de las llegadas de refugiados sirios a territorio turco a partir del primer registro que se puede obtener por parte de dicho gobierno, correspondiente al 3 de mayo de 2011, así como la distribución de estos en los campamentos dedicados para acogerlos, los cuales están ubicados a lo largo del país. Cabe aclarar que la información sobre este tema no es tan accesible como se podría pensar, en especial en cuanto a las gestiones internas del gobierno turco, por lo que la presente sección toma como base principal la información publicada por ACNUR, la Oficina Europea de Estadística (Eurostat, por sus siglas en inglés) y la Comisión Europea.

De acuerdo con las primeras dos entidades, la UE acogía 2,283,199 de refugiados para 2017, lo cual parecería un número bastante importante; no obstante, si tomamos en cuenta que la UE se conforma por 28 Estados miembros, esa cantidad no parece relevante comparada con los 3,424,237 de refugiados que, para el mismo año, ya amparaba un solo país: Turquía. Es decir, esta no solamente ha recibido el mayor peso de las presiones migratorias, sino que también ha mantenido a más de tres millones de personas en su territorio –provenientes tanto de Siria como de Grecia– gracias a los apoyos internacionales provenientes de ACNUR y la UE.

Empero, estas contribuciones –principalmente económicas– parecieran no ser suficientes debido a que en muchas ocasiones los solicitantes de asilo han optado por utilizar al territorio turco únicamente como una ruta de tránsito para llegar a la UE con miras a obtener el estatuto de refugiado.

El 3 de mayo de 2011 marcó el inicio de la apertura turca a los migrantes sirios al recibir a los primeros 300 refugiados, mismos que en tan sólo un mes se multiplicarían hasta llegar a los 3,000<sup>293</sup>. Tres años después, el 19 de junio de 2014, el ex viceprimer Ministro turco, Besir Atalay, anunció el aumento de acogidos a

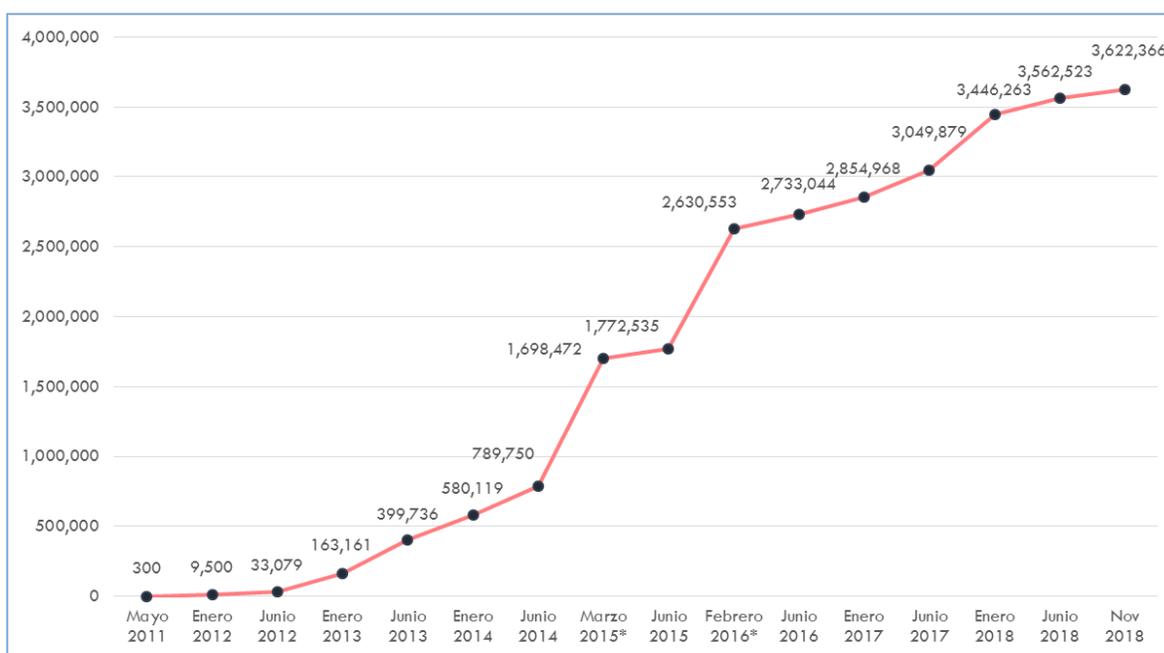
---

<sup>293</sup> Instituto Europeo del Mediterráneo, *Anuario IEMed del Mediterráneo 2016*, editado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Barcelona, España, 2016, p. 21.

1,150,000<sup>294</sup>. Conforme los años pasaban, Turquía continuaba recibiendo civiles, y para julio de 2015 –cuando la cifra de sirios que habían abandonado su país llegaba a los 4,013,000–, el gobierno ya recibía a 1,805,255 de refugiados<sup>295</sup>, cantidad que significaba el 45% del total de solicitantes sirios. En el último registro que se tomó la suma de sirios que habían sido aceptados en su territorio llegaba a los 3,548,273<sup>296</sup>. De acuerdo con ACNUR, el número de refugiados sirios en Turquía había aumentado de la siguiente manera:

### Gráfico 7

#### Aumento de los refugiados sirios registrados en Turquía de mayo de 2011 a diciembre de 2018



\*Debido a la falta de registro de los meses de enero de 2015 y de 2016, se incluyeron los registros de los meses más cercanos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ACNUR. United Nations High Commissioner for Refugees, *Situation Syria. Regional Refugee Response. Location Turkey* [en línea], Operational Portal. Refugee Situations, 27 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113> [fecha de consulta: 6 de enero de 2018].

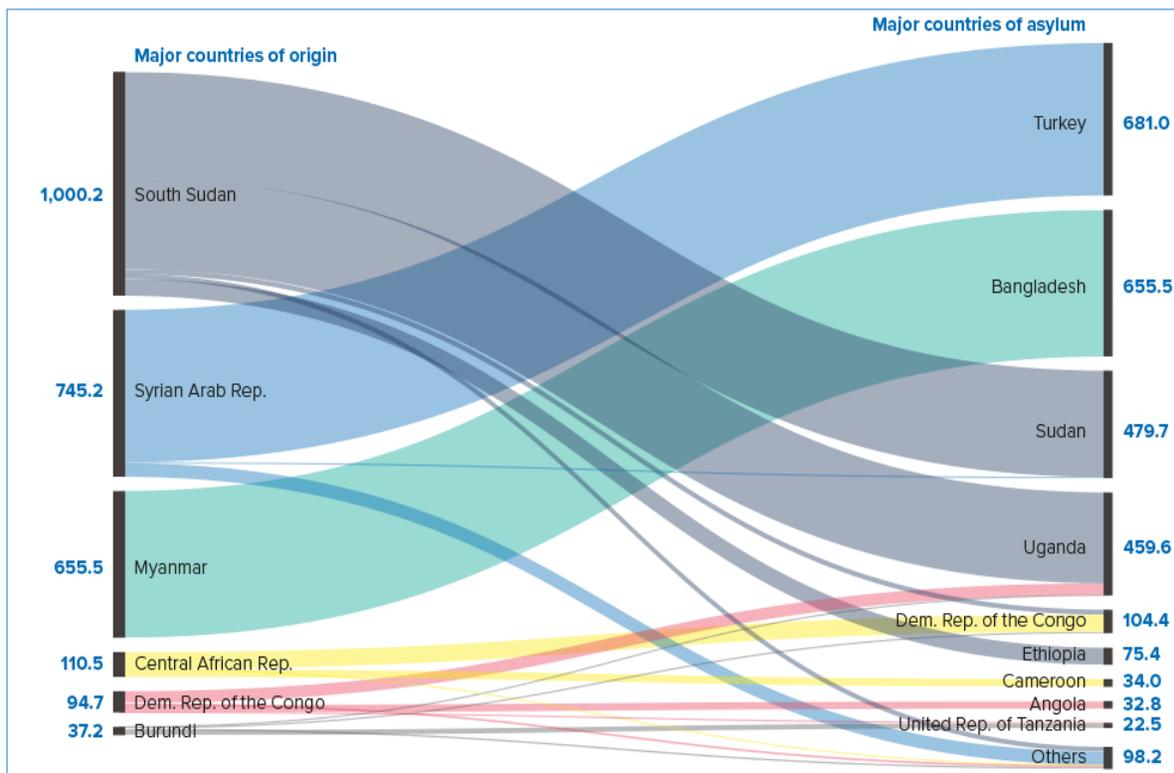
<sup>294</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>295</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El número total de refugiados sirios supera los 4 millones por primera vez* [en línea], 9 de julio de 2015, dirección URL: [http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=9333](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&tx_ttnews%5Btt_news%5D=9333) [fecha de consulta: 29 de marzo de 2017].

<sup>296</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Situation Syria. Regional Refugee Response. Location Turkey* [en línea], Operational Portal. Refugee Situations, 27 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].

Como se puede apreciar, el número de refugiados en territorio turco ha ido aumentando constantemente, iniciando su primer incremento importante desde mediados de 2012 al pasar de 33,079 a más de 150,000 en enero de 2013, con grandes picos de ascenso a mediados de 2014 y 2015; esto debido a que la ruta de los Balcanes Occidentales comenzó a popularizarse en 2013 cuando Bulgaria construyó una valla en su frontera con Turquía, impidiéndoles el paso a los refugiados por la ruta del Mediterráneo Oriental. No obstante, también se distingue un descenso en el incremento mostrado en el último mes, el cual puede ser causado por la reubicación de los refugiados en algún otro país o que Turquía sólo haya sido su país de paso y no de destino, saliendo de la misma en busca de refugio en otro país.

**Gráfico 8**  
**Principales países de origen y países donde encontraron refugio los solicitantes de asilo en 2017**



Fuente: United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced displacement in 2017*, Ginebra, 2018, p. 20.

Adicionalmente, como puede notarse en el Gráfico 8, de los más de 745,000 sirios que huyeron de la guerra civil para 2017, más del 90% encontraron refugio en Turquía; es decir, que el resto de los países del mundo –incluyendo los 28 Estados miembros de la UE– acogió sólo el 10% de los solicitantes de asilo durante ese año, otorgando el estatuto de refugiados a aproximadamente 98,200 personas. De esta manera, toda la carga de la crisis migratoria mundial se concentró en el gobierno turco, provocando que para ese mismo año hubiera una relación de 43 refugiados por cada 1,000 habitantes turcos<sup>297</sup>.

Ahora bien, las fuentes oficiales de ACNUR exponen un registro, obtenido a partir de la información proporcionada por el gobierno turco, de 3,622,366 de refugiados sirios albergados en Turquía; a estos se aumentan 1,888,424 refugiados provenientes de otros países, los cuales se han visto beneficiados de la provisión de servicios por parte de ACNUR en los 151 centros comunitarios dentro de los campamentos de refugiados instalados a lo largo de 54 de las 81 provincias<sup>298</sup> del territorio turco, mismas que también han empleado sus esfuerzos por brindar protección y servicios a aquellas personas que se han visto forzadas a huir de Siria a su territorio por la guerra civil. Estos beneficiarios se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 4**  
**Distribución de refugiados por provincia turca hasta diciembre de 2018**

Provincia	No. de refugiados	Provincia	No. de refugiados	Provincia	No. de refugiados
Burdur	2,906	Afyonkarahisar	6,541	Adıyaman	68,541
Van	3,224	Kütahya	6,624	Kayseri	72,452
Tokat	3,289	Aydin	6,683	Osmaniye	72,797
Siirt	3,417	Muğla	7,132	Konya	96,725
Ordu	3,456	Yozgat	7,133	Bursa	124,166
Uşak	3,468	Aksaray	8,642	Kahramanmaraş	166,338
Düzce	3,539	Nevşehir	8,893	Kilis	169,019
Karabuk	3,591	Kırşehir	8,957	Mardin	182,275
Çankırı	3,869	Elazığ	9,047	Mersin	194,550

<sup>297</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced displacement in 2017*, op. cit., p. 20.

<sup>298</sup> Las provincias turcas de las que no se tienen registro de refugiados beneficiados son: Giresun, Bilecik, Erzurum, Çanakkale, Amasya, Zonguldak, Kastamonu, Kırklareli, Edirne, Artvin, Rize, Karaman, Bartın, Sinope, Bayburt, Tunceli, Gümüşhane, Ardahan, Erzincan, Kars, Iğdır, Hakkâri, Bingöl, Bitlis, Muş, Ağrı y Şırnak.

Isparta	3,975	Manisa	9,092	Esmirna	231,694
Trabzon	4,255	Denizli	9,615	Adana	309,711
Bolu	4,265	Çorum	11,136	Hatay	464,739
Niğde	4,449	Samsun	14,035	Şanlıurfa	619,626
Tekirdağ	4,474	Eskişehir	14,485	Estambul	642,559
Balikesir	4,997	Sakarya	15,535	Gaziantep	716,705
Sivas	5,041	Batman	40,275	Ankara	981,692
Antalya	5,242	Diyarbakır	44,507	<b>TOTAL</b>	<b>5,510,790</b>
Kirikkale	5,418	Kocaeli	45,125		
Yalova	5,572	Malatya	45,297		

**Fuente:** United Nations High Commissioner for Refugees, *Turkey Inter-sector Dashboard* [en línea], InterAgency Coordination. Turkey, enero de 2019, dirección URL: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2Q3N2JmZWMtMGVIYy00MDY2LTg3NDYtNDFmZDM2YThkYjYkdkliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDZlNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9> [fecha de consulta: 6 de enero de 2019]

Como se muestra en la Tabla 4, los centros de ayuda para los refugiados se concentran especialmente en cinco provincias turcas: Ankara, Gaziantep, Estambul, Sanliurfa y Hatay, las cuales, con más de tres millones de refugiados beneficiados dentro de sus campamentos, brindan apoyo a más de la mitad de los refugiados en toda Turquía. Esta política de “puertas abiertas” le ha conseguido al gobierno turco el apoyo de la UE para el mantenimiento de los campamentos de refugiados; sin embargo, también ha traído consigo una polarización interna, ya que de acuerdo con una encuesta realizada en 2016, 51.2% de los turcos se encontraba a favor de ayudar a los sirios, mientras que un 40.4% se oponía a ellos, lo que refleja el dilema entre la población, esto, sumado a la limitación geográfica que tiene el gobierno turco para brindar protección a los refugiados de nacionalidad siria<sup>299</sup>.

Finalmente, quedaría preguntarse: ¿por qué si la entrada de refugiados causa descontento en poco menos de la mitad de la población turca y estas llegadas significan un gran gasto para las autoridades, el gobierno continúa admitiendo solicitudes de asilo no sólo de aquellos que ven el país como su destino final, sino también de los que no logran conseguir refugio en la UE?, la respuesta: la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

<sup>299</sup> Andrés Mourenza, “El dilema turco ante el peso de más de dos millones de refugiados” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 6 de enero de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/01/06/actualidad/1452035612\\_215125.htm](https://elpais.com/internacional/2016/01/06/actualidad/1452035612_215125.htm) [fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].

### **3.2. La relación política y migratoria previa entre la Unión Europea y Turquía**

Antes de entrar al análisis de la Declaración UE-Turquía en sí, se debe conocer la relación –tanto en el tema político como migratorio– que existía previamente. Y es que si bien se entiende que la UE obtiene como beneficio que Turquía funja como una barrera migratoria para contener los flujos provenientes de Siria, a simple vista pareciera que Turquía no obtiene más que el mantenimiento económico de los campamentos de refugiados en su propio territorio, cuyas condiciones internas no parecen ser las mejores<sup>300</sup>.

Por tanto, este apartado responderá al objetivo de sentar una base para comprender los beneficios prometidos a Turquía a través de la firma de dicho acuerdo, así como conocer la situación en la que se encontraba su relación con la UE en cuanto a su posible adhesión al bloque de los 28 y a la liberación de visados para sus ciudadanos antes de la Declaración, para finalmente, entender el porqué de los compromisos atribuidos el 18 de marzo de 2016 entre ambas partes.

#### **3.2.1. Negociaciones para la adhesión de Turquía a la Unión Europea**

Turquía ingresó al Consejo de Europa<sup>301</sup> en 1949 como apoyo a los regímenes democráticos contra el socialismo, siendo considerado como un país europeo debido a que los únicos países no europeos que formaban parte del Consejo eran observadores. Asimismo, fue país fundador de la Organización para la Cooperación Económica Europea –que luego sería la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– e ingresó al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), convirtiéndose en miembro de muchas de las organizaciones europeas vigentes, a excepción de la UE<sup>302</sup>.

---

<sup>300</sup> Para una exposición a detalle de las circunstancias que prevalecen en los campamentos destinados para los refugiados sirios en territorio turco, véase el Anexo 1. Condiciones dentro de los campamentos para refugiados sirios en Turquía.

<sup>301</sup> Surgido en 1949 para impulsar el desarrollo de los principios democráticos comunes y de protección a los derechos humanos, promover la diversidad cultural y como foro para buscar soluciones a problemáticas comunes como la corrupción, la discriminación, la intolerancia, el tráfico de personas y la violencia a fin de darle estabilidad a Europa.

<sup>302</sup> Jorge Antonio Fuentes Monzonís-Villalonga, “Turquía: ¿Asociado o miembro?”, en Leopoldo Stampa (coord.), *Turquía a las puertas de Europa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 132, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2005, p. 25.

Más tarde, las relaciones entre Turquía y la UE –en ese entonces Comunidad Económica Europea (CEE)– se consolidaron en 1963 con la firma del Acuerdo de Asociación, también conocido como Acuerdo de Ankara<sup>303</sup>, el cual tenía como principal objetivo reforzar el comercio entre ambas partes. Desde entonces, la posibilidad de ingreso de Turquía al proceso de integración de la entonces CEE quedó establecida en el artículo 28 del Acuerdo:

“Tan pronto como el funcionamiento de este Acuerdo haya avanzado lo suficiente como para justificar la posibilidad de que Turquía acepte plenamente las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad, las Partes contratantes examinarán la posibilidad de la adhesión de Turquía a la Comunidad”<sup>304</sup>.

Con base en dicha probabilidad, se establecieron tres fases para cumplir con el objetivo del Acuerdo: la preparatoria, donde Turquía recibió 175 millones de ECUs<sup>305</sup> de la CEE, logrando el aumento de las importaciones turcas; la transitoria, en la que se suprimieron las tarifas aduanales y se otorgaron ventajas a la exportación de productos agrícolas turcos; y la final, donde se dio un cambio en la economía turca pasando de agraria a industrial<sup>306</sup>.

Empero, pasaron más de veinte años para que Turquía solicitara su *status* de candidato oficial en 1987, el cual fue rechazado dos años más tarde. No obstante, tras el establecimiento del área de libre comercio en 1996 –arreglo que la UE no había tenido con ningún otro país candidato–, el Consejo Europeo de Luxemburgo confirmó que Turquía era susceptible de ser elegible para adherirse a la UE<sup>307</sup>.

De esta manera, Turquía obtuvo el estatuto de país candidato gracias a las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999, en las que se le invitó a continuar sus esfuerzos con el fin de

---

<sup>303</sup> El Acuerdo entró en vigor en diciembre de 1964 y su Protocolo Adicional en 1970.

<sup>304</sup> Artículo 28 del Acuerdo de Asociación Comunidad Económica Europea-Turquía, 1963. S.A., *EU-Turkey Association Agreement (the “Ankara Agreement”)* [en línea], 12 de septiembre de 1963, dirección URL: <https://www.dipublico.org/110833/eu-turkey-association-agreement-the-ankara-agreement-1963/> [fecha de consulta: 3 de abril de 2019].

<sup>305</sup> Unidad monetaria usada en la entonces Comunidad Económica Europea, la cual fue sustituida por el euro el 1° de enero de 1999.

<sup>306</sup> Jorge Antonio Fuentes Monzonís-Villalonga, *op. cit.*, pp. 27-30.

<sup>307</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortiz, “Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea”, *Desafíos*, año 23, tomo I, Bogotá, 2011, p. 100.

cumplir con las condiciones para la adhesión, mejor conocidas como Criterios de Copenhague, a la vez que se le daba la oportunidad de “acogerse a una estrategia de preadhesión destinada a servir de estímulo y apoyo a sus reformas. Esto incluirá un diálogo político reforzado, con especial hincapié en los progresos en el cumplimiento de los criterios políticos para la adhesión”<sup>308</sup>. A su vez, el estatuto le dio a Turquía el derecho de participar en los programas y organismos comunitarios, así como de formar parte de las reuniones entre los Estados candidatos y la UE.

Los criterios de adhesión, establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y reforzados por el Consejo Europeo de Madrid en 1995, son aquellas condiciones que un país tiene que cumplir para ser parte de la UE, las cuales consisten en:

- El criterio político: conlleva la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- El criterio económico: debe existir una economía de mercado en funcionamiento y tener la capacidad para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;
- El criterio de acervo comunitario: recae en el compromiso de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria<sup>309</sup>.

Para que se diera inicio a las negociaciones, el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en diciembre de 2002, estableció “una fecha para una fecha”; en otras palabras, expresó que Turquía necesitaba haber cumplido mínimo con el criterio político antes de diciembre de 2004 para fijar una fecha que diera comienzo a las negociaciones. Dicho requisito fue cumplido a tiempo, por lo que en

---

<sup>308</sup> Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia* [en línea], Bruselas, 11 de diciembre de 1999, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_es.htm#d](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#d) [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].

<sup>309</sup> EUR-Lex, *Criterios de adhesión (Criterios de Copenhague)* [en línea], dirección URL: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es) [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].

ese año, de acuerdo con las Conclusiones del Consejo Europeo del 16 y 17 de diciembre<sup>310</sup> –en las que se celebraba el “ambicioso proceso de reformas” del gobierno turco–, se recomendó arrancar con las negociaciones. No obstante, estas no se iniciaron sino hasta el 3 de octubre de 2005 a través de una conferencia intergubernamental<sup>311</sup>.

Casi dos años y medio después, el 18 de febrero de 2008, el Consejo adoptó la Asociación para la Adhesión con la República de Turquía revisada<sup>312</sup>, en cuya introducción mencionaba el objetivo de proporcionar:

“la base para una serie de instrumentos políticos/financieros que serán utilizados para ayudar a Turquía en los preparativos para ser miembro. En particular, la Asociación para la Adhesión revisada servirá como base para futuras reformas políticas y como criterio para medir el progreso futuro”<sup>313</sup>.

Dentro de este documento se señalaron las prioridades a corto (a cumplir en uno o dos años) y mediano (en tres o cuatro años) plazo en las que Turquía debía dirigir sus esfuerzos con el fin de avanzar en su proceso de adhesión a la UE. Empero, debido a que el estudio y análisis de todos los criterios en los que Turquía debería trabajar para volverse Estado miembro, de los factores –geopolíticos, culturales, religiosos, económicos, financieros y demográficos– a tomar en cuenta por ambas partes y los retos de la adhesión de dicho país a la UE son sujetos de investigación por sí mismos, los cuales superan el alcance de la presente tesis, se decidió únicamente incorporar dicha información como anexos<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas del 16 y 17 de diciembre de 2004. Conclusiones de la Presidencia* [en línea], Bruselas, 1 de febrero de 2005, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16238-2004-REV-1/es/pdf> [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].

<sup>311</sup> Consejo de la Unión Europea, *Turquía* [en línea], Bruselas, 20 de marzo de 2019, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/turkey/> [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].

<sup>312</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2008 relativa a los principios, prioridades y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión con la República de Turquía y por la que se deroga la Decisión 2006/35/CE* [en línea], Doc. 2008/157/CE, Bruselas, 26 de febrero de 2008, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0157&from=EN> [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].

<sup>313</sup> Official Journal of the European Union, *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC* [en línea], EUR-Lex, Doc. 2008/157, Bruselas, 26 de febrero de 2008, p. 3, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF> [fecha de consulta: 13 de abril de 2019].

<sup>314</sup> Véanse Anexo 2. Prioridades a corto plazo a tomar en cuenta por Turquía para su proceso de adhesión a la Unión Europea, Anexo 3. Prioridades a mediano plazo a tomar en cuenta por Turquía para su proceso de adhesión a la Unión Europea, Anexo 4. Factores que tomar en cuenta para la adhesión de Turquía por parte de la Unión Europea y Anexo 5. Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea.

No obstante, es necesario recalcar que los criterios mencionados en el documento se dejaron de lado luego de que se iniciara el punto más álgido de la crisis migratoria en el 2015, mismo que generó que se llevara a cabo, después de siete años, la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía el 29 de noviembre de 2015<sup>315</sup>, la cual fue presidida por Donald Tusk, y en la que el entonces Primer Ministro Ahmet Davutoğlu representó a la República Turca. Durante la reunión, se acordó reactivar el proceso de adhesión de Turquía<sup>316</sup> por medio de diálogos de alto nivel entre las partes que generaran reuniones más estructuradas y frecuentes, a la vez que se adoptó el Plan de acción conjunto UE-Turquía, dedicado a hacer frente a la crisis de los refugiados provenientes de Siria y antecedente directo de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

### **3.2.2. Los inicios de la migración turca hacia la Unión Europea**

Una de las principales preocupaciones por parte de la UE hacia la adhesión de Turquía ha sido la cuestión migratoria, misma que, de acuerdo con el *Barcelona Centre for International Affairs* ha tenido momentos importantes:

“La emigración de trabajadores turcos hacia Europa; la emigración de refugiados a partir de finales de la década de los setenta del siglo XX, que continuó durante los ochenta y que ha seguido hasta hoy; la emigración de estudiantes y la emigración de personas altamente cualificadas han sido, y son, los principales movimientos migratorios desde Turquía”<sup>317</sup>.

La que tuvo más efectos sobre la UE fue aquella que se generó durante la década de los sesenta como respuesta a las políticas migratorias acordadas entre los gobiernos de los Estados miembros y el turco como consecuencia de la escasez

---

<sup>315</sup> Consejo de la Unión Europea, *Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, 29.11.2015* [en línea], Bruselas, 29 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/29/> [fecha de consulta: 22 de abril de 2019].

<sup>316</sup> Durante la reunión se abrieron 14 capítulos de la negociación: Libre circulación de capital, Derecho de sociedades, Derecho de propiedad intelectual, Sociedad de la información y medios, Seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria, Fiscalidad, Estadística Política empresarial e industrial, Redes transeuropeas, Medio ambiente, Protección al consumidor y salud, Control financiero, Política regional y coordinación de instrumentos estructurales, Política económica y monetaria, y Política financiera y provisiones presupuestarias. Asimismo, un capítulo fue cerrado provisionalmente: Ciencia e investigación.

<sup>317</sup> Barcelona Centre for International Affairs, “Anexo. Las migraciones en la República de Turquía”, en *Anuario Internacional CIDOB 2011. Turquía, perfil de país*, Barcelona, 2011, p. 487.

de mano de obra, las cuales iniciaron en Alemania en 1961 después de la firma del acuerdo bilateral.

Además de este, Turquía firmó acuerdos con otros países europeos como Austria, Bélgica, Francia, Países Bajos y Suecia<sup>318</sup>, e incluso suscribió uno con Australia, dando lugar a los llamados programas *Guestworker*. Así, en el año de 1972, el trabajador turco número 500,000 dejó su país para ir a su nuevo hogar y lugar de trabajo en Alemania. Estas políticas de reclutamiento terminaron a mediados de la década de los setenta y en los años subsiguientes los extranjeros fueron incorporados a las instituciones y estructuras económicas, políticas y sociales de los países receptores<sup>319</sup>. En consecuencia:

“Se han vuelto parte de los mercados de trabajo e inversión, de los sistemas educativos y de bienestar, de los regímenes y discursos sobre formulación de políticas; han obtenido y ejercido –como extranjeros– derechos y privilegios normalmente reservados para ciudadanos nacionales; se han involucrado de manera extensa en la vida pública a través de actividades asociativas, membresías en sindicatos, partidos políticos, prácticas electorales y producción artística o literaria. También han formado parte de los regímenes existentes de ingresos inequitativos, diferenciación social y discriminación racial y étnica. En resumen, los extranjeros se han vuelto sujetos en un terreno complejo de exclusiones e inclusiones, contención y acomodo, privaciones y afiliaciones”<sup>320</sup>.

De esta manera, aquellos que eran vistos únicamente como trabajadores para subsanar la falta de mano de obra, se volvieron parte de la construcción de la sociedad europea, como lo diría Max Frisch, novelista y dramaturgo suizo: “Pedimos mano de obra y vinieron seres humanos”<sup>321</sup>. Como resultado, para 2011 los turcos representaron el mayor grupo de inmigrantes en la UE; no obstante, esto cambió tras el inicio de las olas migratorias provenientes de Siria.

También es importante mencionar que la migración hacia Europa es vital para Turquía debido a que aproximadamente el 80% de las remesas que se reciben

---

<sup>318</sup> Rickard Sandell, “Turquía: desafíos demográficos de una ampliación de la Unión Europea”, en Leopoldo Stampa (coord.), *op. cit.*, p. 52.

<sup>319</sup> Yasemin Soysal Nuhoglu, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, p. 30.

<sup>320</sup> Levent Soysal, *Un recuento de la migración turca en y hacia Europa: pasado, presente y futuros*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, p. 259.

<sup>321</sup> En idioma original, alemán: “*Man hat Arbeitskraefte gerufen und es kommen Menschen*”.

en territorio turco provienen de ahí y representan una de sus principales fuentes de ingresos<sup>322</sup>. Incluso el Banco Mundial reconoció al corredor de remesas Turquía-Alemania como uno de los diez primeros a nivel mundial<sup>323</sup>. Por otro lado, Levent Soysal, Doctor en antropología por la Universidad de Harvard, enfatiza la existencia del dilema que ha traído consigo la posible adhesión de Turquía a la UE en torno a la migración:

“Mientras que los opositores a la entrada de Turquía predicen un desastre inminente, aquellos que la favorecen llaman la atención hacia el decremento y la longevidad de la población de Europa y aplauden la promesa de una fuerza laboral joven y de sangre fresca”<sup>324</sup>.

Debido a que Turquía es también un lugar de paso para los migrantes de Asia Occidental y el Norte de África que pretenden llegar a los países prósperos de la UE, actualmente sus políticas migratorias son fundamentales para los Estados miembros, en especial en cuanto al control de sus fronteras contra las migraciones irregulares, hecho que dio lugar a la firma del instrumento legal objeto del presente trabajo: la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

De acuerdo con Rickard Sandell, profesor titular en Sociología y Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid, la situación migratoria en Turquía podría resolverse precisamente con su adhesión a la Unión, ya que:

“en los casos de ampliaciones anteriores, la adhesión representó una fase de prosperidad económica y de aumento en el bienestar de los países, lo que trajo como consecuencia que la emigración de sus países ya no fuera una opción tan rentable al contar con condiciones similares, si no iguales, en sus lugares de origen, con lo que se redujeron los índices migratorios”<sup>325</sup>.

No obstante, quedaría preguntarse si con el ingreso de Turquía pudiera llegarse a darse el mismo caso, ya que si se toma en cuenta que todos los solicitantes de asilo están siendo enviados al territorio turco con el fin de que los Estados miembros deleguen la responsabilidad de encargarse de dichos migrantes,

---

<sup>322</sup> Rickard Sandell, *op. cit.*, p. 60.

<sup>323</sup> International Organization for Migration, *World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change*, Suiza, 2010, p. 185.

<sup>324</sup> Levent Soysal, *op. cit.*, p. 272.

<sup>325</sup> Rickard Sandell, *op. cit.*, p. 57.

¿no sería entonces incongruente que estos estén regresando a los migrantes irregulares a Turquía para después tener que ocuparse de ellos nuevamente una vez que esta ingrese a la UE? A pesar de esto, la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 tiene como uno de sus principales compromisos ayudar a Turquía con el avance de su proceso de adhesión, como se verá a continuación.

### **3.3. La Declaración Unión Europea-Turquía del 18 de marzo de 2016**

Como se ha visto a lo largo de los apartados previos, las condiciones internas en Siria tras la guerra civil han hecho imposible la permanencia de la población, hecho que ha generado olas masivas de refugiados, mismos que si bien en un principio buscaron asilo en los países vecinos, al no encontrar las circunstancias esperadas decidieron tomar el riesgo y enfrentarse a situaciones adversas –la posibilidad de muerte o ahogamiento, la trata de personas, los asaltos, los abusos, las violaciones a los derechos humanos y la discriminación– para llegar a la UE.

Como resultado, durante los años 2015 y 2016 se dio el momento más álgido de la llamada crisis migratoria cuando el número de solicitudes de asilo dentro de los territorios de los Estados miembros superó el millón; y es que a pesar de las medidas de protección fronteriza, la situación sobrepasó los mecanismos migratorios de la UE y esta buscó reforzar la cooperación con los países que fungían como destinos principales de los refugiados.

La cooperación con Turquía, en particular –al ser el país que ha acogido el mayor número de refugiados–, se volvió vital para la estabilidad migratoria de la UE y un factor a considerar dentro de sus políticas en la materia, por lo que una estrategia para que Turquía pudiera servir como una barrera migratoria que incrementara el control de los cruces ilegales hacia el territorio europeo se tornó más que necesaria. Dicho instrumento fue la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, base jurídica de la cooperación migratoria entre ambas partes, a partir de la cual la UE ha tratado de limitar la entrada de refugiados sirios por medio de la asignación de recursos y concesiones políticas y migratorias al gobierno y sus ciudadanos.

Debido a sus implicaciones, dicha Declaración será el objeto de este capítulo, en el cual se expondrán sus antecedentes, los derechos y obligaciones contraídos por ambas partes, la controversia que se ha producido desde su publicación –la cual ha provocado posturas a favor y en contra– y finalmente, si ha generado o no resultados, así como en qué ámbitos se ha avanzado y en cuáles no. Lo anterior, a fin de comprender la importancia y repercusiones de este acuerdo bilateral considerado por una parte como la solución directa a la crisis de refugiados que ha logrado disminuir la migración hacia la UE, y por otra, como la forma en la que esta se ha deslindado de sus obligaciones al usar a los refugiados como “moneda de cambio”.

### **3.3.1. Antecedentes**

Después de cuatro años y con más de 6 millones de personas huyendo del país por la guerra civil, en el 2015 Siria se convirtió en el mayor productor de refugiados en el mundo –superando incluso a aquellos resultantes de la Segunda Guerra Mundial<sup>326</sup>–, generando que las olas masivas llegaran, desde los países vecinos, hasta la UE. Luego de los hundimientos en el Mediterráneo –a pesar de las diferentes operaciones que se llevaron a cabo–, las imágenes de estos en los medios y el constante aumento de las solicitudes de asilo, la UE se percató de que los mecanismos que se tenían eran insuficientes para hacer frente a la llamada crisis de refugiados.

Como un intento para reivindicarse e intentar generar algo de solidaridad, la UE, a través de la Comisión Europea, propuso un sistema de cuotas que resultó un fracaso y que en vez de mejorar su ya dañada imagen únicamente evidenció el incumplimiento de los compromisos por parte de los Estados miembros y la incongruencia de algunos de ellos entre el manejo de sus discursos y sus controles fronterizos:

“Lo que parecía una ola de solidaridad europea, con el establecimiento de ciudades refugio y las reubicaciones, frenó de pronto, y retrocedió, comenzó el

---

<sup>326</sup> Patricia Lorca Cánovas, *El acuerdo entre la Unión Europea y Turquía y el concepto de tercer país seguro aplicado a Turquía*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2016, p. 15.

cierre de fronteras terrestres y la petición de suspensión del Espacio Schengen por parte de algunos Estados Miembros<sup>327</sup>, acorralando cada vez más a los refugiados que querían llegar a otros lugares de Europa”<sup>328</sup>.

Y es que, contrario a lo que pudiera parecer por los medios europeos, en realidad la magnitud de la llegada masiva de solicitantes de asilo a la UE no es nada si lo comparamos con la enorme cantidad de refugiados que han sido acogidos por los países vecinos<sup>329</sup> –en particular por Turquía, donde han encontrado asilo casi el 65% de refugiados–, por lo que se ha criticado a la UE en el sentido en que pareciera que más que una crisis en términos numéricos o económicos, se trata de una carencia de solidaridad por parte de los Estados miembros, hecho que también ha evidenciado la falta de voluntad para frenar la situación al interior y la intención cada vez más obvia de delegar la responsabilidad hacia los países de afuera.

De esta manera, el 15 de octubre de 2015 los líderes de la UE decidieron que la prioridad en cuanto a la búsqueda de soluciones para hacer frente a las presiones migratorias sería la cooperación con los países de origen y de tránsito, en especial con Turquía. Ese día, se acordó el Plan de acción conjunto UE-Turquía como una forma de “cooperación integral basada en la responsabilidad compartida, los compromisos mutuos y la entrega”<sup>330</sup>, el cual abordaría la situación migratoria de los refugiados sirios en Turquía principalmente en dos fracciones integradas por compromisos de ambas partes:

#### **A. Apoyo a los sirios bajo protección temporal y sus comunidades de alojamiento turcas**

Dentro de esta sección, la UE presentó su intención de movilizar los fondos económicos propicios –de la manera más flexible y rápida posible– para brindarle apoyo a Turquía en sus esfuerzos dirigidos a cubrir las necesidades emergentes

---

<sup>327</sup> Bélgica, Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovenia, Francia Hungría, Noruega, Países Bajos y Suecia. Alberto Arce, “Tras un nuevo acuerdo, la Unión Europea pagará a Turquía para recibir refugiados” [en línea], *The New York Times*, 8 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2016/03/08/tras-un-nuevo-acuerdo-la-union-europea-pagara-a-turquia-para-recibir-refugiados/> [fecha de consulta: 11 de mayo de 2019].

<sup>328</sup> Patricia Lorca Cánovas, *op. cit.*, p. 15.

<sup>329</sup> Véase Tabla 1: Total de refugiados sirios por país de asilo hasta el 31 de diciembre de 2018.

<sup>330</sup> Council of the European Union, *European Council meeting (15 October 2015)-Conclusions* [en línea], Bruselas, 16 de octubre de 2015, p. 2, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf> [fecha de consulta: 11 de mayo de 2019].

que conllevaba la presencia de los refugiados sirios en su territorio, en particular a través del Fondo Fiduciario de la UE para la crisis siria. Las acciones dirigidas a la asistencia humanitaria, la prestación de apoyo legal, psicológico y administrativo, así como el soporte a los centros comunitarios –infraestructura y servicios– y los procesos de adaptación e integración, serían atendidas prioritariamente.

Asimismo, se habló de garantizar el uso eficiente del financiamiento para cubrir los fines adecuados a partir de la evaluación exhaustiva conjunta –entre las instituciones de la UE y Turquía– de los requerimientos generados por la prolongada estancia de los refugiados sirios. Dicha evaluación debería permitir el diseño de las acciones adecuadas para cubrir tanto sus necesidades como las de las provincias y comunidades que los albergaban.

Turquía, por su parte, expresó su intención de mejorar la aplicación de las leyes referentes a la protección internacional por medio de la adopción de las reformas pertinentes, así como de asegurarse del correcto registro de los refugiados y la provisión de documentos de identificación con el objetivo de construir un sistema de gestión migratorio más eficiente.

Al mismo tiempo, Turquía seguiría esforzándose para facilitar el acceso de los refugiados sirios en su territorio a los servicios públicos del país, incluyendo salud, educación y participación en la economía para apoyar en su proceso de integración a la sociedad; además, se aseguraría la atención dirigida a las personas vulnerables<sup>331</sup>.

## **B. Fortalecimiento de la cooperación para prevenir la migración irregular**

En cuanto a esta segunda parte, la UE generó la intención de brindar información a las personas que buscaban refugio en Turquía sobre los peligros que significaba cruzar irregularmente hacia la UE, así como las alternativas que tenían a su disposición para ingresar legalmente y los procedimientos legales que debían realizar si quisieran llevarlas a cabo. A su vez, se prestaría apoyo al gobierno turco

---

<sup>331</sup> Cfr. European Commission, *EU-Turkey joint action plan*, Memo 15/5680, Bruselas, 15 de octubre de 2015, pp. 1-2.

para combatir el tráfico de migrantes con el refuerzo de la Guardia Costera de Turquía, autoridad encargada del patrullaje y la vigilancia fronteriza.

Además, la UE apoyaría la cooperación entre los Estados miembros y Turquía para organizar operaciones de retorno y reintegración e intercambiaría información con dicho país sobre las acciones realizadas dentro del marco de la lucha contra las redes de contrabando por medio de la asignación de un oficial de enlace por parte de Frontex en Turquía y uno turco en Frontex. Por último, la UE aumentaría la asistencia financiera para ayudar a Turquía para alcanzar un sistema de gestión fronterizo integrado de asilo, migración y visado.

Por otro lado, Turquía presentó intenciones de fortalecer la capacidad de intercepción de su Guardia Costera a través de la mejora de equipo de vigilancia y el aumento de capacidad de patrullaje, búsqueda y rescate, así como de intensificar la cooperación con las autoridades búlgaras y griegas para prever la migración irregular y acelerar los procedimientos para readmitir sin problemas a aquellos migrantes irregulares provenientes del territorio turco que no hubieran cumplido con los requisitos para obtener el estatuto de refugiado.

De igual forma, Turquía se aseguraría de completar los procedimientos de asilo que se hubieran iniciado para otorgar el estatuto de refugiado a aquellos cuyas solicitudes de asilo hubieran sido aceptadas y continuaría los esfuerzos en la lucha contra el desmantelamiento de las redes delictivas relacionadas con el tráfico de migrantes mediante la cooperación operativa entre sus autoridades encargadas en la materia y sus homólogas en los Estados miembros.

Por último, el gobierno turco intensificaría el intercambio de información sobre los refugiados por medio de la estrecha comunicación con los oficiales de enlace de inmigración europeos en Turquía y la cooperación con Frontex, a la vez que se desplegaría un oficial de enlace a la Europol<sup>332</sup>.

No obstante, y a pesar de que el Plan parecía ser únicamente un conjunto de buenas intenciones, principalmente beneficiosas para la UE, en realidad respondía a los intereses políticos bajo los cuales posteriormente se aceptaría la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, siendo que:

---

<sup>332</sup> *Ibidem*, pp. 2-3.

“La implementación exitosa contribuirá a acelerar el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados (para ciudadanos turcos) hacia todos los Estados miembros participantes y la implementación total del acuerdo de admisión [...] El proceso de adhesión debe ser re-energizado con miras a lograr un progreso en las negociaciones de conformidad con el marco de negociación y las conclusiones pertinentes del Consejo”<sup>333</sup>.

Posterior a la publicación del Plan de acción conjunto UE-Turquía, este fue adoptado el 29 de noviembre de 2015 durante la reunión de jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, en la que también se reactivó el proceso de adhesión –como se ha mencionado–, con relación a lo cual el Primer Ministro trató de justificar la decisión de los Estados miembros diciendo:

“No esperamos que nadie proteja nuestras fronteras por nosotros. [...] Pero esperamos un gran paso hacia el cambio de las reglas del juego cuando se trata de frenar el flujo migratorio que está llegando a la UE a través de Turquía”<sup>334</sup>.

En este sentido, la UE se comprometió también a proporcionar una cantidad inicial de 3,000 millones de euros a Turquía con el objetivo de brindarle ayuda financiera para hacer frente a las olas masivas de refugiados sirios y mejorar la situación de estos en su territorio. A su vez, la UE y dicho país acordaron completar el proceso de liberalización de visados y la eliminación de los requisitos de visado para los ciudadanos turcos en el Espacio Schengen –que se aplicaría plenamente a partir de junio de 2016– para octubre de 2016.

Unas semanas después, el 15 de diciembre de 2015, la Comisión Europea presentó una recomendación para construir un régimen de admisión humanitaria voluntaria con Turquía, específicamente dirigida a los refugiados sirios con el fin de crear “un sistema de solidaridad y responsabilidad compartida” entre esta y los Estados miembros para que –dentro de sus capacidades– respondieran exclusivamente a las necesidades de las personas registradas por las autoridades turcas antes de la reunión de noviembre. Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, declaró:

---

<sup>333</sup> Council of the European Union, *European Council meeting (15 October 2015)-Conclusions*, op. cit., p. 2.

<sup>334</sup> Consejo de la Unión Europea, *Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, 29.11.2015*, op. cit., s/p.

“Ser un gran continente conlleva grandes responsabilidades. Hoy recomendamos que nuestros Estados miembros ofrezcan protección temporal a las personas vulnerables que huyen del violento conflicto de Siria, en función de sus capacidades individuales. Este régimen contribuirá a establecer un reparto equitativo de la responsabilidad en la protección de los refugiados sirios desplazados a Turquía. Turquía es un socio clave en nuestro esfuerzo por ayudar a estas personas desafortunadas de manera digna<sup>335</sup>”.

Finalmente, el 7 de marzo se llevó a cabo la última reunión de jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía previa a la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016; en esta, se discutió la implementación del Plan de acción conjunto debido a que el número de entradas ilegales de Turquía a Grecia seguía siendo demasiado alto y se acordó –con Ahmet Davutoğlu– el fortalecimiento de la cooperación en materia migratoria al “romper el vínculo entre subir a un barco y llegar a un acuerdo en Europa”<sup>336</sup>. Donald Tusk declaró que: “Todas las decisiones mencionadas anteriormente envían un mensaje muy claro de que los días de la migración ilegal a Europa han terminado”<sup>337</sup>.

Empero, y como se verá al tratarse los derechos y obligaciones que conlleva la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, toda esa buena voluntad, intenciones y cooperación humanitaria han sido utilizados únicamente como el discurso para encubrir la dirección de la política migratoria de ambas partes encaminada al cumplimiento de sus propios intereses económicos y políticos.

Dentro de este contexto, la UE ha estado desentendiéndose de sus responsabilidades por medio de la renta de Turquía como un “colchón migratorio” cuyo alquiler se ha estado pagando a través de la entrega de recursos económicos cada determinado tiempo, a la vez que Turquía ha estado recibiendo concesiones

---

<sup>335</sup> Comisión Europea, *La Comisión presenta una Recomendación para un régimen de admisión humanitaria voluntaria con Turquía para los refugiados procedentes de Siria* [en línea], Doc. IP/15/6330, Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6330\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6330_es.htm) [fecha de consulta: 12 de mayo de 2019].

<sup>336</sup> Comisión Europea, *Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, 07/03/2016* [en línea], Bruselas, 8 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2019].

<sup>337</sup> Comisión Europea, *Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, 07/03/2016* [en línea], Bruselas, 8 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2019].

políticas a cambio; lo anterior, ha generado críticas y dudas acerca de las implicaciones sociales y políticas que conlleva la aplicación de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, especialmente sobre la imagen que proyecta la UE.

### **3.3.2. Derechos y obligaciones de Turquía y la Unión Europea**

El 18 de marzo de 2016 se llevó a cabo la tercera sesión –desde noviembre de 2015– dedicada al desarrollo de las relaciones UE-Turquía, donde el Consejo Europeo se reunió con su homólogo turco, el entonces Primer Ministro Ahmet Davutoğlu, para profundizar sobre el *status* de la relación bilateral y más aún, debatir y generar compromisos conjuntos para tratar la crisis migratoria. El resultado de esta reunión fue la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

Durante la misma, ambas partes reafirmaron su compromiso con la aplicación del Plan de acción conjunto y se expusieron los avances habidos en cuanto a la relación entre el gobierno turco y los refugiados sirios, entre los que se encuentran: la apertura del mercado laboral a nacionales sirios que han obtenido el estatuto de refugiados y, por tanto, se encuentran bajo protección temporal, la introducción de nuevos requisitos de visados para los solicitantes de asilo tanto sirios como de otras nacionalidades, el incremento de seguridad por parte de la policía y la Guardia Costera de Turquía y la intensificación del intercambio de información entre el gobierno turco y la UE sobre la materia<sup>338</sup>.

Asimismo, se expresó el hecho de que la UE había iniciado el dispendio de 3,000 millones de euros dirigidos al fondo del Mecanismo para los refugiados en Turquía, correspondientes al periodo 2016-2017, programa creado en 2015 para reforzar el compromiso de la UE de ayudar en la coordinación y racionalización de acciones financieras adicionales dirigidas al apoyo de las comunidades de acogida turcas y de los ciudadanos sirios bajo protección temporal que habitan en ellas.

Las aportaciones desplegadas para los refugiados en Turquía, aún vigente, van dirigidas principalmente a atender las necesidades inmediatas en el aspecto

---

<sup>338</sup> Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016* [en línea], Bruselas, 18 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [fecha de consulta: 17 de mayo de 2019].

humanitario y de desarrollo a través de la entrega de alimentos, productos sanitarios y de higiene personal, la gestión migratoria, la mejora de la infraestructura municipal, el apoyo socioeconómico y la prestación de servicios en el área de salud y educación. Del importe total convenido, el Consejo Europeo decidió que 1,000 millones de euros provendrían del presupuesto de la UE, mientras que los 2,000 restantes se obtendrían mediante contribuciones por parte de los Estados miembros distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 5**  
**Contribución al Mecanismo para los refugiados en Turquía por Estado miembro**

<b>Estado miembro</b>	<b>Contribución nacional (millones de euros)</b>	<b>Estado miembro</b>	<b>Contribución nacional (millones de euros)</b>
Alemania	427.5	Rumanía	21.6
Reino Unido	327.6	República Checa	20.4
Francia	309.2	Hungría	14.7
Italia	224.9	República Eslovaca	10.5
España	152.8	Bulgaria	5.9
Países Bajos	93.9	Croacia	5.9
Suecia	61.3	Lituania	5.2
Bélgica	57.6	Eslovenia	5.2
Polonia	57	Luxemburgo	4.3
Austria	45.6	Letonia	3.5
Dinamarca	38.4	Estonia	2.8
Finlandia	28.4	Chipre	2.3
Grecia	25.1	Malta	1.1
Portugal	24.4	<b>Total</b>	<b>2,000</b>
Irlanda	22.9		

**Fuente:** Consejo de la Unión Europea, *Mecanismo para los refugiados en Turquía: Los Estados miembros acuerdan los detalles de financiación* [en línea], Bruselas, 3 de febrero de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/> [fecha de consulta: 17 de mayo de 2019].

Debido a que la contribución de cada Estado miembro fue calculada de acuerdo con el porcentaje que en ese entonces representaba de la renta nacional bruta de la UE y como puede apreciarse en la Tabla 5, los países con mayores contribuciones fueron Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España, mientras que

los que tuvieron menores contribuciones fueron Luxemburgo, Letonia, Estonia, Chipre y Malta.

Con base en dichos apoyos, se especificaría conjuntamente una serie de proyectos concretos destinados a los costes del sustento de los refugiados en territorio turco, en especial sobre los ámbitos de educación, salud, alimentación e infraestructura. Asimismo, la UE se comprometió a que en el momento en que los recursos estuvieran a punto de ser utilizados en su totalidad, movilizaría un apoyo por un importe de 3,000 millones de euros adicionales para finales de 2018. Sumado a lo anterior, también se recalcaron los avances realizados en dos materias: la liberalización de visados para los ciudadanos turcos y las negociaciones de adhesión, mismos que fueron expuestos en apartados anteriores.

A su vez, con el supuesto fin de “frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas”, ambas partes acordaron líneas de actuación adicionales que formarían en sí los puntos clave de la Declaración; la primera de estas, que reafirmó el compromiso realizado el 7 de marzo de 2016, recae en el convenio de deportar a Turquía a todos los inmigrantes irregulares que llegaran a Grecia, incluidos los demandantes de asilo sirios cuya solicitud hubiera sido rechazada; esto, a cambio de que un número equivalente de refugiados ya instalados en Turquía fuera reubicado en alguno de los Estados miembros; de acuerdo con la Declaración:

“Turquía convino, además, en aceptar 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. [...] (es decir) Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Esto se aplicará en plena conformidad con el Derecho Internacional y de la UE, descartándose así todo tipo de expulsión colectiva. [...] Se tratará de una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente [...] Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles [...]”

serán retornados a Turquía. Turquía y Grecia, con la ayuda de las instituciones y organismos de la UE, tomarán las medidas necesarias y acordarán los mecanismos bilaterales necesarios, entre ellos la presencia de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para garantizar los contactos y facilitar así el funcionamiento fluido de estos mecanismos. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE<sup>339</sup>.

En esta primera parte se destacan dos elementos: el primero es que la medida es calificada como temporal, extraordinaria y más aún, necesaria. Analizando esto, debido a la gran afluencia de migrantes dirigida a Grecia, efectivamente era necesario un mecanismo dirigido a apoyar al gobierno griego ante los cruces irregulares con destino a su territorio; al mismo tiempo, es correcto que la situación ameritaba una acción extraordinaria ya que las olas masivas de refugiados representaron, no sólo para Grecia sino para toda la UE, la prueba de que los mecanismos y marcos regulatorios existentes habían sido sobrepasados al no estar concebidos para el manejo de migraciones de tal magnitud, por lo que se tuvo que ir trabajando sobre la marcha con el fin de controlar la situación.

No obstante, lo que no se expone es la forma en la que se concibe el calificativo de temporal, ya que cuatro años después, con la operación aún vigente y con un calendario de contribuciones proyectado hasta el 2023<sup>340</sup>, la intención de detener los trabajos de retorno no se ve cercana, dejando a la reflexión si este tipo de conceptos ambiguos son parte de la estrategia de la UE para dejar abierta la posibilidad de que el programa continúe indefinidamente al no especificar el periodo temporal para el que fue concebido.

El segundo elemento es que la cobertura de los gastos operativos de los retornos de migrantes irregulares correrían por parte de la UE, hecho que ha dado pie a que autores como Javier de Lucas –catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València–

---

<sup>339</sup> Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016, op. cit., s/p.*

<sup>340</sup> Véase “3. Capacidad financiera y duración y naturaleza de la financiación”, en Consejo de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Tercer informe anual sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía* [en línea], Doc. 8560/19, Bruselas, 12 de abril de 2019, p. 6, dirección URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8560-2019-INIT/es/pdf> [fecha de consulta: 19 de mayo de 2019].

hablen de la tendencia de la UE a utilizar a los refugiados como “moneda de cambio” para poder deslindarse de sus responsabilidades y convertirlos en mercancías u objetos de trueque geopolítico entre esta y Turquía; es decir:

“El objetivo (de la Declaración) es muy claro: quitarse de encima a los refugiados, para lo que se escoge la vía habitual en la política europea de migración y asilo, lo que llamamos de externalización, es decir, pasarle el muerto a otro, a un no europeo [...] que se ocupen otros del problema y, así, al no verlo ante nuestros ojos, dejará de existir”<sup>341</sup>.

Y es que, coincidiendo con el catedrático, parece ser que algunos gobernantes europeos no ven a los refugiados como personas con familias y necesidades que vienen huyendo de un ambiente bélico insostenible en el que sus vidas corren peligro, sino como contingentes de migrantes que les representan gastos y costes sobre sus economías, lo que ha dado lugar a incontables críticas. En resumen, la Declaración ha generado:

“Un modelo en el que no hay personas ni derechos, sino números, estadísticas que hay que cuadrar según un fantasmagórico dogma del número de equilibrio o umbral de aceptabilidad de inmigrantes o refugiados, que nadie ha conseguido determinar científicamente y que responde más bien a prejuicios e intereses de los agentes de un mercado que negocia con la condición de clandestinidad de seres humanos, si no, aún peor, con ese contingente destinado a toda suerte de explotación”<sup>342</sup>.

Ahora bien, en esta primera parte se pudieron ver a grandes rasgos los compromisos que adquirió Turquía para con la UE en su intento “conjunto” por tener un mayor control de los migrantes irregulares que llegaban a las islas griegas. En la segunda parte, en cambio, se encuentran los compromisos por parte de la UE, a saber:

“Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, [...] Se establecerá un mecanismo, [...] para garantizar que este principio se aplique desde el mismo día en que comiencen los retornos. Se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado

---

<sup>341</sup> Javier de Lucas, “Refugiados como “moneda de cambio”. Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016”, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 12, España, 2016, pp. 23-25.

<sup>342</sup> *Ibidem*, p. 26.

o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE. Por parte de la UE, el reasentamiento según este mecanismo se llevará a cabo, [...] en virtud de [...] (que) quedan 18 000 plazas de reasentamiento. Toda necesidad adicional de reasentamiento se abordará a través de un acuerdo voluntario similar hasta alcanzar un límite máximo de 54 000 personas más. [...] En caso de que estos acuerdos no cumplan el objetivo de poner fin a la migración irregular y de que el número de retornos se aproxime a las cifras previstas más arriba, se revisará este mecanismo. En caso de que el número de retornos sobrepase las cifras previstas más arriba, se interrumpirá la aplicación del mecanismo”<sup>343</sup>.

Como se puede apreciar, el texto se basa en la idea de *one in, one out*, condicionando el reasentamiento como si el reconocimiento de protección internacional correspondiente a quienes solicitan con fundamentos ser reconocidos como refugiados dejase de ser un derecho y quedase atado no sólo a las políticas migratorias de los gobiernos de ambas partes, sino también a un límite impuesto que implica que la persona 54,001 que quiera ser reasentado en alguno de los territorios de los Estados miembros, ya no podrá hacerlo, al menos no de inmediato.

Ante esto queda preguntarse, ¿por qué la UE pudo poner un límite de personas que quería aceptar en su territorio –al menos con relación a los reasentamientos– mientras que Turquía tuvo que aceptar absolutamente a todos aquellos migrantes irregulares que pasaron de su territorio a las islas griegas, los cuales se han ido sumando a los más de 3.6 millones de refugiados que ya acogía?

La respuesta no es más que la falta de voluntad política de los Estados miembros de dar refugio a los migrantes provenientes de la guerra civil en Siria, lo que reafirma que la UE ha estado utilizando a Turquía como un colchón migratorio a cambio de concesiones políticas en materia de migración y del avance en las negociaciones para su adhesión. A esto, se le suma que los dirigentes europeos:

“han sembrado irresponsablemente (con la complicidad de medios de comunicación) lo que conocemos como xenofobia institucional, los reflejos de racismo, intolerancia o autoritarismo. Y ahora nos piden que aceptemos estas

---

<sup>343</sup> Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016, op. cit., s/p.*

medidas para evitar la xenofobia, el racismo que ellos mismos han alentado en su miopía”<sup>344</sup>.

De esta manera, en la Declaración también se expresó que Turquía debía tomar las medidas necesarias para evitar la apertura de nuevas rutas, sean marítimas o terrestres, que pudieran ser utilizadas como un obstáculo para detener la migración irregular hasta la UE; por tanto, ¿será entonces que la UE, esa que ha transmitido la idea de ser un espacio de prosperidad y seguridad humana, en realidad no lo es y es Turquía el socio “fiable” y externo, en el que se debe apoyar para darles mejores condiciones a los refugiados? O será más bien que la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 es:

“la traición de un rasgo básico de nuestra identidad: la defensa del Estado de Derecho y, ante todo, de los derechos fundamentales de todos los que se encuentran bajo soberanía europea por haber alcanzado nuestro territorio. La limitación del derecho de asilo en Europa no debería alcanzar jamás el índice de vaciamiento que supone la devolución de quienes buscan asilo a un país no seguro. Y eso es precisamente lo que, a mi juicio, acaba de suceder”<sup>345</sup>.

El siguiente tema al que se refiere la Declaración, es que una vez que la migración irregular entre Turquía y la UE esté llegando a su fin, o al menos se haya reducido, “se pondrá en marcha un régimen voluntario de admisión humanitaria. Los Estados miembros de la UE contribuirán a este régimen de manera voluntaria”. No obstante, los hechos han demostrado que la voluntad política por parte de la mayoría de los Estados miembros no ha estado presente cuando se trata del tema de los refugiados y el mejor ejemplo fue el fracaso que resultó ser el sistema de cuotas propuesto por la Comisión Europea en septiembre de 2015.

El pensamiento de la UE parece seguir el discurso de Donald Tusk, dirigido a las personas que han intentado entrar a la UE: “Apelo a todos los potenciales inmigrantes ilegales económicos, sin importar de dónde sean, a no viajar a Europa.

---

<sup>344</sup> Javier de Lucas, *op. cit.*, p. 28.

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 22.

No crean a los contrabandistas. No arriesguen su vida y su dinero"<sup>346</sup>. La prueba de esto es otro de los puntos de la Declaración, en el que se lee:

“La UE y sus Estados miembros colaborarán con Turquía en toda común empresa destinada a mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía, lo que permitiría a la población local y a los refugiados vivir en zonas que sean más seguras”<sup>347</sup>.

El objetivo es claro, hacer lo necesario para evitar, de preferencia, que los solicitantes de asilo salgan siquiera de Siria, pero no en un sentido meramente humanitario como se ha hecho creer, sino simplemente para alejarlos del territorio de la UE.

Es importante tomar en cuenta que Turquía tampoco se está haciendo cargo de todos los solicitantes rechazados en Grecia por sus dotes de humanidad y altruismo, o por algún tipo de afinidad hacia los refugiados sirios, sino por las concesiones políticas acordadas con la UE en los puntos 5 y 6 de la Declaración, a saber:

“5) Se acelerará [...] el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, siempre que se hayan satisfecho todos los criterios de referencia [...]

6) La UE [...] garantizará la financiación de más proyectos destinados a personas bajo protección temporal que se determinarán gracias a la pronta información que proporcione Turquía [...] Se especificará conjuntamente en el plazo de una semana una primera lista de proyectos concretos destinados a los refugiados, en particular en el ámbito de la salud, la educación, las infraestructuras, la alimentación y otros costes de sustento, que podrán ser financiados rápidamente con cargo al Mecanismo. Cuando estos recursos estén a punto de ser utilizados en su totalidad, y siempre que se cumplan los compromisos antedichos, la UE movilizará una financiación adicional para el

---

<sup>346</sup> Redacción, “El presidente del Consejo Europeo a los inmigrantes: “No vengáis a Europa” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, Atenas, 3 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/03/56d826b2ca474144138b4580.html> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].

<sup>347</sup> Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016, op. cit., s/p.*

Mecanismo por un importe de 3,000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018<sup>348</sup>.

En resumen, si el gobierno turco cumplía con la condición de recibir y hacerse cargo de los migrantes irregulares y solicitantes de asilo que llegan de su territorio a las islas griegas, contribuyendo a la disminución de los flujos migratorios con destino a la UE, los ciudadanos turcos quedarían exentos de los documentos de visado para viajar a la UE y Turquía recibiría –una vez utilizados los primeros 3,000 millones de euros– un importe de 3,000 millones adicionales, el cual sería destinado al financiamiento de los proyectos dirigidos a los refugiados en su territorio. Asimismo, la Declaración hizo referencia a “los trabajos en curso relativos al perfeccionamiento de la Unión Aduanera”, los cuales resultaron en el punto 8 del compromiso en cuestión, el cual asentaba que:

“La UE y Turquía han vuelto a confirmar su compromiso de revigorizar el proceso de adhesión, según se indicó en su declaración conjunta de 29 de noviembre de 2015. Acogieron con satisfacción la apertura del capítulo 17 el 14 de diciembre de 2015 y han decidido, como paso siguiente, abrir el capítulo 33 durante la presidencia neerlandesa<sup>349</sup> [...] Los trabajos preparatorios para la apertura de otros capítulos proseguirán a ritmo acelerado sin perjuicio de las posiciones de los Estados miembros<sup>350</sup> de conformidad con las normas vigentes<sup>351</sup>.”

Además de los visados y la ayuda económica, por tanto, Turquía daría un paso importante en su camino a adherirse a la UE, cuyo proceso ha sido largo, complicado y lleno de obstáculos, por lo que la apertura de nuevos capítulos le da

---

<sup>348</sup> Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016, op. cit., s/p.*

<sup>349</sup> La última reunión de la Conferencia de Adhesión con Turquía a nivel ministerial se celebró el 30 de junio de 2016. La Conferencia inició las negociaciones sobre el Capítulo 33, relativo a disposiciones financieras y presupuestarias.

<sup>350</sup> Ciertos países de la Unión Europea han mantenido un discurso político en contra de la adhesión de Turquía, entre los que se encuentran Alemania, Austria, Francia y Holanda —y en su momento el Reino Unido—; a la par de algunos que mantienen latentes conflictos regionales como lo son Chipre y Grecia. En cuanto al primero, Turquía se ha negado a retirar sus tropas del norte de la isla, manteniendo su bloqueo político y económico, así como su negativa de reconocer al Estado chipriota. El conflicto ha tenido tal peso dentro de la negociación para la adhesión que, en diversos momentos, el proceso ha dependido del consentimiento o la censura chipriota. En el caso del segundo, las relaciones no han mejorado debido a los conflictos territoriales que se originaron desde la Primera Guerra Mundial y que hoy prevalecen sobre la soberanía de las islas en el mar Egeo. Cfr. Jacaranda Guillén Ayala, “La inconclusa y accidentada adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿aún es posible?” [en línea], *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, 5 de abril de 2018, dirección URL: <http://revistafal.com/la-inconclusa-y-accidentada-adhesion-de-turquia-a-la-union-europea-aun-es-posible/> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2019].

<sup>351</sup> Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016, op. cit., s/p.*

a Turquía cierta esperanza ya que si bien la UE no le ha otorgado un sí, tampoco le ha dado un no definitivo. Es decir:

“Ningún otro país había despertado opiniones tan encontradas con respecto a su adhesión, se había presentado oposición ante la incorporación de países como Grecia, España, Portugal o los ex comunistas, pero el caso de Turquía supera todas estas dificultades. Son incontables los cambios y esfuerzos que este país ha realizado para lograr ingresar a la UE, sin embargo, nos topamos con una realidad en la que constantemente se buscan nuevas excusas y objeciones con el único objetivo de excluir a Turquía de Europa”<sup>352</sup>.

A pesar de haber sido escrito hace una década, las afirmaciones expuestas en la cita anterior continúan vigentes, lo que significa que los “avances” que se han realizado parecen no generar mayores cambios a la posición que se tenía en ese entonces. En palabras de Jacaranda Guillén Ayala, investigadora del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República:

“El deseo de Turquía por pertenecer a la UE continua inconcluso. El camino recorrido por casi 60 años ha sido largo y tortuoso para ambas partes. Y es que Turquía no solo fue el primer país del mundo en solicitar su candidatura a la entonces Comunidad Económica Europea en 1959, sino que es el único país que no ha logrado una adhesión más allá de la unión aduanera que consiguió con el Acuerdo de Ankara en 1996. Factores de diversa índole que combinan condiciones permanentes y temporales han superado lo dispuesto por los Criterios de Copenhague, determinando el azaroso rumbo en el proceso de adhesión. Entre las primeras se encuentran principalmente las cuestiones intrínsecas a la naturaleza de Turquía como nación y Estado, tales como la historia, la geografía, la cultura y la religión. En los aspectos temporales es necesario tener presente la situación que prevalece tanto en la UE —después de un periodo de diversas crisis internas, institucionales, económicas y regionales, el actual relanzamiento del bloque al amparo del liderazgo franco-alemán— como en la propia Turquía —la situación política-institucional por la que atraviesa el gobierno y la sociedad turca—, así como en el ámbito regional —el conflicto sirio, el activismo ruso, las tensiones de Turquía con Chipre y Grecia, entre otros—, y en la que convergen momentos en un ciclo de

---

<sup>352</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortíz, *op. cit.*, p. 138.

estabilidad-inestabilidad interna. La adhesión de Turquía a la UE aún es posible, pero la misma dependerá al final de las condiciones temporales que en las negociaciones han prevalecido sobre las cuestiones permanentes”<sup>353</sup>.

Y si bien la posibilidad de que Turquía ingrese a la UE pareciera estar más cerca a partir de lo acordado en la Declaración, en realidad la decisión ha seguido postergándose, lo que ha llevado a la misma incógnita sobre si Turquía será o no un Estado miembro algún día, y si logra serlo, cuándo pudiera llegar a suceder. Por consiguiente, hay que recalcar que, con base en lo expuesto, la crisis migratoria representa tanto la mayor ventaja como el principal obstáculo de la adhesión de Turquía a la UE.

### 3.3.3. Resultados

Previo al punto más crítico de la crisis migratoria durante el periodo de 2015 y 2016, donde se presentaron picos importantes de aumento en los cruces irregulares hacia la UE<sup>354</sup>, algunos de sus representantes manejaron un discurso de aceptación y apertura a los migrantes que necesitaran protección internacional en sus territorios, incluidos los provenientes de Siria, dando a entender que la solidaridad estaría presente y que no tendrían que enfrentarse solos al desafío que representaba la travesía por encontrar un lugar seguro para sobrevivir. De esta manera, el entonces candidato a Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, declaró el 1° de mayo de 2014 que:

“Nuestros valores comunes europeos y nuestra responsabilidad histórica son mi punto de partida al reflexionar sobre el futuro de la política europea de inmigración. Mi experiencia me dice que Europa necesitará más solidaridad a fin de prepararse para el futuro. El futuro de un continente próspero que estará siempre abierto para las personas que lo necesitan, pero que también abordará el desafío de la migración en su conjunto y no dejará que algunos tengan que enfrentarse por sí solos”<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> Jacaranda Guillén Ayala, “La inconclusa y accidentada adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿aún es posible?”, *op. cit.*, s/p.

<sup>354</sup> Véase Tabla 2: Total de solicitudes de asilo por Estado miembro de la Unión Europea (2011-2017).

<sup>355</sup> Comisión Europea, *Una Europa que proteja nuestras fronteras y aplique una política responsable en materia de migración*, *op. cit.*, s/p.

No obstante, este discurso de solidaridad cambió una vez que las olas masivas de refugiados sobrepasaron el alcance de los mecanismos de asilo y seguridad—sumado al hecho de que los gobiernos de países como Hungría, Eslovaquia y Polonia se pronunciaron en contra de la entrada de los migrantes a sus territorios—, por lo que los dirigentes de la UE decidieron reforzar la cooperación con otros países a fin de generar programas “conjuntos” con los que pudieran delegar sus responsabilidades a otros gobiernos.

Con base en lo anterior, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE y Turquía firmaron el 18 de marzo de 2016 una Declaración en la que se acordó poner fin a la migración irregular proveniente de Turquía con destino a Grecia para ser sustituida por mecanismos de reasentamiento —los cuales han sido acusados por considerarse una expulsión colectiva— para los sirios que hubieran permanecido en Turquía. De acuerdo con Frans Timmermans, los primeros resultados de la Declaración fueron visibles incluso desde el primer mes después de la firma:

“El primer resultado de nuestra cooperación con Turquía es que empieza a captarse el mensaje de que no es buena idea recurrir a los pasadores de fronteras. En las últimas tres semanas se ha observado una brusca disminución del número de llegadas irregulares, que ahora deberá ir acompañada de la apertura del canal legal de reasentamiento para quienes necesitan protección. Aunque en las primeras fases de aplicación se han producido avances satisfactorios, la Comisión seguirá comprometida a garantizar que se cumplan de forma plena y oportuna todos los puntos de la Declaración UE-Turquía, incluidos los proyectos para los refugiados de Siria en Turquía, el proceso de liberalización de visados y el respeto del Derecho internacional y de la UE”<sup>356</sup>.

De acuerdo con el informe de la Comisión Europea del 20 de abril de 2016, los resultados operativos de la Declaración iniciaron con los primeros retornos de migrantes irregulares a Turquía a partir del 4 de abril, donde 325 migrantes fueron devueltos a territorio turco; a su vez, 318 policías de escolta, 21 expertos de readmisión y 60 funcionarios especialistas en asilo fueron desplegados en las islas griegas por Frontex y la EASO para apoyar con las operaciones de retorno y el

---

<sup>356</sup> Comisión Europea, *Gestión de la crisis de refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía* [en línea], Bruselas, 20 de abril de 2016, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1444\\_es.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1444_es.pdf) [fecha de consulta: 16 de junio de 2019].

trámite de las solicitudes de asilo. A esto, se le sumaron 103 refugiados sirios que fueron reasentados en la UE bajo el régimen 1 por 1, lo cual demuestra que lo suscrito en la Declaración no se llevó a cabo ya que dicha cantidad no representó ni la mitad de los retornados que la propia Comisión registró.

Y es que contrario a esta visión idealista europea sobre el éxito que significan los retornos a Turquía, Javier de Lucas describió el 4 de abril de 2016, primer día en el que se llevaron a cabo el conjunto de deportaciones apresuradas desde las islas griegas a Turquía, como una traición al proyecto europeo:

“El 4 de abril de 2016, un día que quedará en la memoria negra de Europa, sin tiempo para que se puedan verificar las más mínimas exigencias legales (prohibición de expulsiones colectivas, derecho a que los demandantes de refugio –también los inmigrantes, claro– tengan la posibilidad de tutela judicial efectiva, verificación de las condiciones de Turquía como país seguro, reformas legales por parte de Turquía para que realmente los demandantes de refugio no europeos encuentren protección en el sistema turco, etc.), comenzaron las deportaciones: más de 200 personas fueron expulsadas en tres barcos desde las islas de Lesbos y Kíos a costas turcas. Más pronto que tarde la historia juzgará con dureza esta traición al proyecto europeo entendido como comunidad de Derecho”<sup>357</sup>.

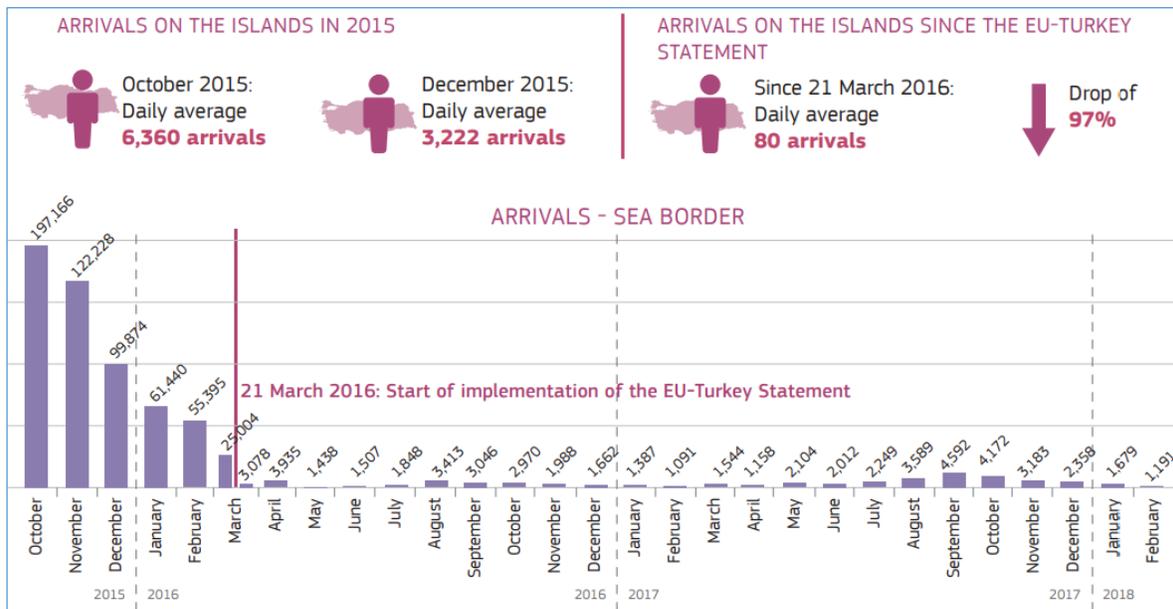
No obstante, las instituciones europeas continuaron regocijándose con la reducción de las llegadas a Grecia, las cuales de acuerdo con sus registros se han mantenido en bajos niveles desde la firma de la Declaración, hecho a lo que se suma que desde el 2015 hasta abril de 2018 se han salvado unas 660,000 vidas en el Mar Mediterráneo y los cruces irregulares en la frontera han disminuido un 88.9%, como puede verse en el siguiente gráfico:

---

<sup>357</sup> Javier de Lucas, *op. cit.*, p. 29.

## Gráfico 9

### Cruces diarios de la frontera de Grecia desde Turquía de octubre de 2015 a febrero de 2018

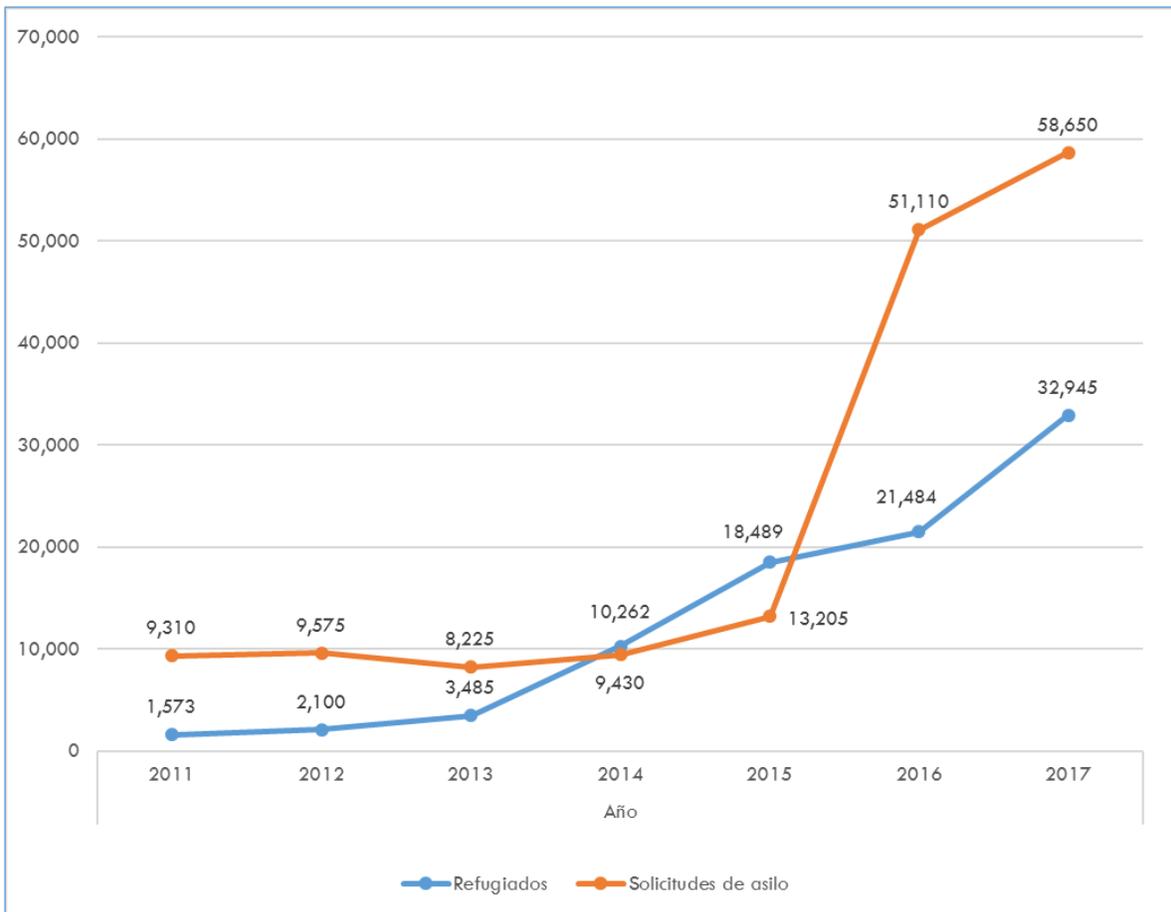


Fuente: European Commission, *EU-Turkey Statement. Two years on* [en línea], Bruselas, abril de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314\\_eu-turkey-two-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf) [fecha de consulta: 7 de junio de 2019].

De acuerdo con el mismo, el número de personas que cruzaban la frontera griega por día disminuyó poco más del 50% de octubre a diciembre de 2015, mientras que de 2016 a febrero de 2018 lo hizo en un 97%, dando a entender que el tránsito hacia Grecia proyectaba su término en los próximos meses, en gran parte por la firma de la Declaración. Sin embargo, al comparar las cifras registradas por la Comisión Europea y aquellas publicadas por ACNUR, existe una discrepancia importante ya que contrario a la información que maneja la institución europea, este reporta los siguientes datos sobre las solicitudes de asilo recibidas y la cantidad de refugiados aceptados en Grecia:

**Gráfico 10**

**Número de solicitudes de asilo y refugiados en Grecia (2011-2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ACNUR y Eurostat, en Parlamento Europeo, *¿Es Europa acogedora?* [en línea], Bruselas, 2017, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcoming\\_europe/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcoming_europe/default_es.htm) [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018].

Como puede observarse, la cantidad de migrantes que han recibido el estatuto de refugiados en Grecia se ha elevado considerablemente con el paso de los años, aumentando en un 65% de 2012 a 2013, teniendo el crecimiento más importante de 2013 a 2014 con un 194%, cantidad que si bien disminuyó durante el periodo de 2015 a 2016, volvió a generar un ascenso del 53% de 2016 a 2017, generando una proyección al alza para los años siguientes.

Por otra parte, en cuanto al número de solicitudes de asilo presentadas durante el periodo 2011-2017, este presentó una ligera baja del 14% de 2012 a 2013, mismo que volvió a aumentar para el año 2014 y no volvió a disminuir desde entonces; de hecho, de 2014 a 2015 las solicitudes de asilo presentadas en territorio

griego aumentaron un 40% pero no fue sino hasta el periodo de 2015 a 2016 cuando se dio el mayor incremento al quintuplicarse el número de solicitudes registradas en tan sólo un año. Y es que si bien dicho crecimiento fue menor para el 2017, específicamente en un 15%, la presentación de solicitudes no disminuyó en el porcentaje en que lo publicó la Comisión Europea, por lo que queda cuestionarse qué cifras son las correctas y en qué medida realmente las llegadas a territorio griego descendieron como resultado directo de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

Para noviembre de 2016, la Comisión publicó un comunicado de prensa para actualizar la información referente a los regímenes de reasentamiento en la UE, donde se enorgullecía de mencionar los 2,217 sirios reasentados desde Turquía desde el 4 de abril de ese año y las 2,584 personas que habían sido reubicadas en tan sólo tres meses. Con base en dichas cifras, Dimitris Avramopoulos, Comisario europeo de Migración, Asuntos del Interior y Ciudadanía, declaró victorioso que:

“Tras las tendencias positivas observadas en materia de reubicación y reasentamiento después del verano, ha llegado el momento de mantenerlas. Me congratulo del trabajo efectuado hasta ahora por los Estados miembros en sus esfuerzos colectivos de reubicación y reasentamiento. Me gustaría ver un número estable de compromisos, procedimientos ágiles y una cifra estable de reubicaciones cada semana. Se debe hacer más, y sin demora, con el fin de dar respuesta al creciente número de llegadas a Italia y a los miles de personas bloqueadas en Grecia. Un año después de la implantación de los regímenes, esperamos que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos para cumplir sus compromisos y observar plenamente sus obligaciones”<sup>358</sup>.

Para mayo del 2017, la Comisión Europea registraba en un comunicado de prensa un total de 18,418 reubicaciones –5,711 desde Italia y 12,707 desde Grecia– y 5,695 sirios reasentados –del total de las 18,000 plazas de reasentamiento disponibles a la fecha de la firma de la Declaración–; no obstante, lo que diferencia a este comunicado de otros es que si bien la Comisión se encargó de publicar los logros conseguidos, también expuso lo contradictorios que resultaron los

---

<sup>358</sup> Comisión Europea, *Reubicación y reasentamiento: Los Estados miembros deben mantener sus esfuerzos para cumplir sus compromisos* [en línea], Bruselas, 9 de noviembre de 2016, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3614\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3614_es.htm) [fecha de consulta: 17 de junio de 2019].

argumentos de Dimitris Avramopoulos, quien en esta ocasión reprobó la inacción de algunos Estados miembros en los procesos de reubicación y reasentamiento. En sus palabras:

“Los resultados hasta la fecha prueban que, si existe voluntad y determinación por parte de los Estados miembros, el sistema de reubicaciones puede funcionar. El éxito del régimen de reubicación no puede depender únicamente de alguno de ellos. En términos jurídicos, políticos y morales, la solidaridad no admite interpretaciones diversas. Hago un llamamiento a los Estados miembros que han incumplido sistemáticamente sus obligaciones para que comiencen a cumplirlas de inmediato. Las cifras totales de reasentamiento muestran lo que la cooperación y la coordinación reforzadas a escala de la UE pueden lograr en la práctica, y ya es hora de que hagamos lo mismo con la reubicación”<sup>359</sup>.

Avramopoulos evidenció a los Estados miembros que no estaban cooperando con relación a los esfuerzos de reubicación. En este sentido, es necesario que las instituciones europeas insten a estos a salir de la pasividad para empezar a apoyar las acciones del resto:

“Aunque la mayoría de los Estados miembros está desempeñando ahora un papel activo, presentando compromisos y realizando reubicaciones de forma periódica, Hungría, Polonia y Austria siguen siendo los únicos que no han reubicado ni a una sola persona. Esta situación constituye una conculcación de sus obligaciones jurídicas, de los compromisos contraídos con Grecia e Italia y del reparto equitativo de las responsabilidades. Sin embargo, Austria se ha comprometido oficialmente a reubicar a 50 personas desde Italia, una decisión que la Comisión acoge con satisfacción. Por otra parte, República Checa no ha participado en el régimen durante casi un año”<sup>360</sup>.

A la vez, el Comisario denunció la desigualdad en el reparto de responsabilidades en lo referente a los reasentamientos, donde la carga se ha centrado únicamente en 10 de los 28 Estados miembros, provocando que el resto presente bajas cifras de reasentamiento o simplemente no hayan tomado acciones en torno a dicho procedimiento. Es decir:

---

<sup>359</sup> Comisión Europea, *Reubicación y reasentamiento: La Comisión insta a todos los Estados miembros a cumplir lo prometido* [en línea], Estrasburgo, 16 de mayo de 2017, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1302\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1302_es.htm) [fecha de consulta: 19 de junio de 2019].

<sup>360</sup> *Idem*.

“aunque algunos Estados miembros y países asociados ya han cumplido sus objetivos (a saber, Alemania, Estonia, Irlanda, los Países Bajos, Finlandia, Suecia, el Reino Unido, Islandia, Liechtenstein y Suiza), los esfuerzos de reasentamiento siguen siendo desiguales. Nueve Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia) todavía tienen que empezar a aplicar las medidas de reasentamiento en el marco de los regímenes de la UE existentes. [...] los Estados miembros que todavía están lejos de alcanzar sus objetivos y los que aún no han llevado a cabo ningún reasentamiento con arreglo a los regímenes de la UE en la materia deberían intensificar sus esfuerzos para poder realizar reasentamientos lo antes posible a fin de contribuir al empeño conjunto de facilitar vías seguras y legales a la UE para las personas que necesitan protección internacional y para aplicar la Declaración UE-Turquía”<sup>361</sup>.

Tan solo un año después del discurso del Comisario, Amnistía Internacional, a través de su Director de campañas en Europa, Fotis Filippou, se unió a la crítica del estado de pasividad e inacción que se ha mantenido por parte de algunos Estados miembros respecto a los esfuerzos de reubicación y reasentamiento por parte de algunos Estados miembros, recordando a los dirigentes que lo que necesitan los refugiados es una respuesta humanitaria y solidaria frente a la situación de la que vienen huyendo, no aquella de rechazo que en muchas ocasiones se les ha transmitido. En resumen, Fotis expuso que las acciones de la UE no han sido suficientes y que las condiciones en las que viven los refugiados son inaceptables:

“La situación que viven miles de personas migrantes y refugiadas en las islas es una espina clavada en la conciencia de Europa. Cualquiera que contemple la Acrópolis puede ver miles de años de civilización. Cualquiera que mire los campos de personas refugiadas en las islas griegas puede ver que nuestros dirigentes no han aprendido nada [...]

Es hora de que nuestros líderes y lideresas pongan en primer lugar la humanidad. Deben poner fin a la tragedia que viven miles de personas como consecuencia del acuerdo UE-Turquía y actuar ya para garantizar que las personas que permanecen atrapadas en la miseria más absoluta en las islas

---

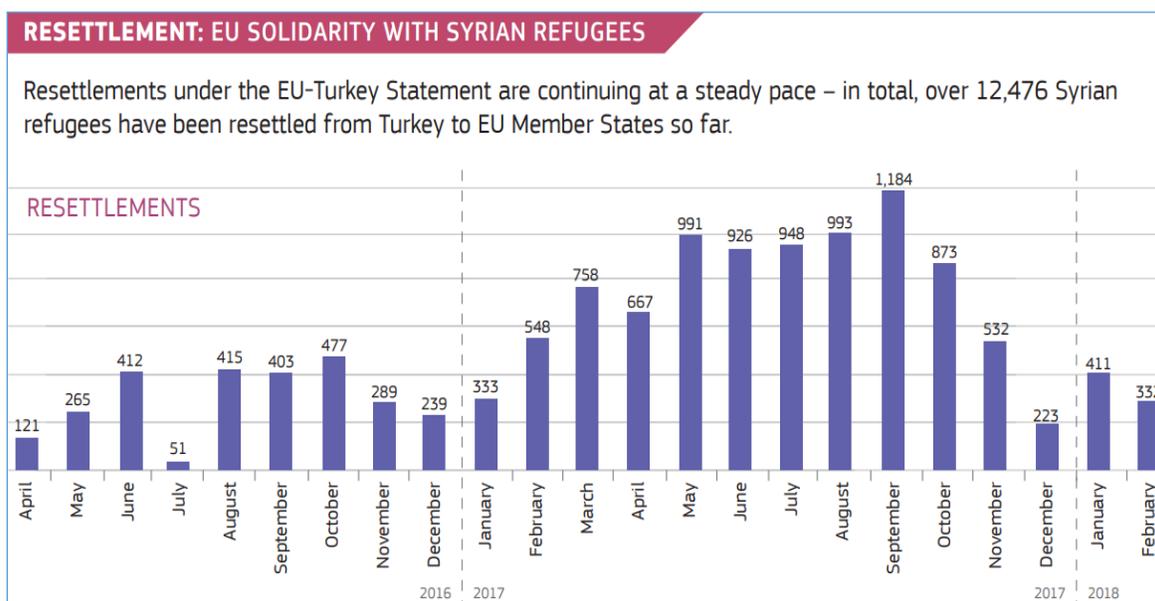
<sup>361</sup> *Idem.*

sean trasladadas por fin a un lugar seguro en la región continental de Grecia y desde allí a otros Estados europeos [...]

Sobre el papel, el acuerdo iba a ir acompañado de un “plan 1:1”: el compromiso de reasentar a una persona siria en un Estado miembro de la UE por cada persona siria devuelta desde Grecia a Turquía. Sin embargo, las cifras muestran que en 2018 sólo se han llevado a cabo unos 8,000 reasentamientos de personas sirias, mientras hay aún alrededor de 3,6 millones en Turquía. Paralelamente, del total de 32.494 personas llegadas por mar a Grecia en 2018, sólo fueron devueltas 322 a Turquía”<sup>362</sup>.

### Gráfico 11

#### Reasentamientos sirios desde Turquía de abril de 2016 a febrero de 2017



Fuente: European Commission, *EU-Turkey Statement. Two years on* [en línea], Bruselas, abril de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314\\_eu-turkey-two-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf) [fecha de consulta: 7 de junio de 2019].

El gráfico anterior representa las estadísticas relacionadas con el reasentamiento de los sirios desde Turquía; en este, se puede notar que estos no han sido constantes, sino que han tenido bajas y altas en meses distintos. Entre estas, se destacan periodos de crecimiento elevado como el de enero a septiembre

<sup>362</sup> Amnistía Internacional, *Grecia: Mensaje para dirigentes europeos proyectado en la Acrópolis en el aniversario del acuerdo UE-Turquía* [en línea], 18 de marzo de 2019, Acrópolis, dirección URL: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/03/greece-message-for-european-leaders-beamed-onto-acropolis-on-anniversary-of-eu-turkey-deal/> [fecha de consulta: 19 de junio de 2019].

de 2017, donde se generó el mayor número de reasentamientos diarios pasando de 333 a 1,184 en tan sólo ocho meses, así como periodos donde la cantidad no alcanzó ni los 350, siendo en julio de 2016 el mes donde se generó el menor registro con apenas 51. Con base en el gráfico en cuestión, se ve una tendencia a que los reasentamientos no irán en aumento.

En resumen, los esfuerzos en relación con la reubicación y el reasentamiento no han tenido los avances esperados debido a la disparidad en el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y la falta de solidaridad y apoyo por parte de algunos de ellos que han realizado pocas o ninguna acción en torno a dichos procesos. Por tanto, las estadísticas se han mantenido por debajo de los objetivos de la Declaración.

Por otra parte, en cuanto al apoyo económico, para el 20 de marzo de 2016, 16 de los 28 Estados miembros de la UE ya habían enviado sus certificados de contribución para el fondo del Mecanismo para los refugiados en Turquía, representando 1,610 millones de euros de los 2,000 asignados para el periodo 2016-2017<sup>363</sup>. Para el 29 de junio de 2018, los Estados miembros ya se preparaban para acordar las modalidades de financiamiento para los otros 3,000 millones de euros correspondientes al periodo 2018-2019, destinados a los proyectos desarrollados en Turquía; no obstante, al no haber una “necesidad tan apremiante de desembolsar rápidamente un importe elevado”<sup>364</sup>, extendieron el plazo de contratación hasta 2020.

El Mecanismo para los refugiados en Turquía, resultado de la Declaración, está conformado hasta la fecha por 175 proyectos divididos de acuerdo con el tipo de inversión entre humanitaria –contando con 156 proyectos– y no humanitaria – con 19–, desplegados a lo largo de más de 35 provincias de Turquía<sup>365</sup>; estos están

---

<sup>363</sup> En los sitios oficiales de la Unión Europea no se especifican los 16 Estados miembros que ya habían enviado sus certificados de contribución ni la fecha exacta en la que fueron entregados los restantes, únicamente se menciona que fue a finales de 2017.

<sup>364</sup> Consejo de la Unión Europea, *Mecanismo para los refugiados en Turquía: los Estados miembros acuerdan modalidades de financiación adicional* [en línea], Bruselas, 29 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/> [fecha de consulta: 19 de junio de 2019].

<sup>365</sup> European Commission, *EU Facility for Refugees in Turkey. List of projects committed/decided, contracted, disbursed* [en línea], 1 de junio de 2019, dirección URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility\\_table.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf) [fecha de consulta: 23 de junio de 2019].

a cargo del fondo del Mecanismo, el cual ha sido financiado por aportaciones abonadas desde el 2016 y proyectadas hasta el 2023:

“De los 1,000 millones EUR del presupuesto de la UE para el período 2016-2017, en 2016 se desembolsaron 250 millones EUR y en 2017, 750 millones EUR. De los 2,000 millones EUR del presupuesto de la UE para 2018, ese mismo año se movilizaron 550 millones EUR, mientras que el resto se movilizará en 2019.

Para el primer tramo, los Estados miembros aportaron 677 millones EUR al Mecanismo en 2016, 847 millones EUR en 2017 y 396 millones EUR en 2018. Los 80 millones EUR restantes se abonarán en 2019. Para el segundo tramo, los Estados miembros aportaron 68 millones EUR en 2018, mientras que los pagos restantes están previstos para 2019-2023”<sup>366</sup>.

Para 2019, el total de la inversión registrada por la UE fue de 2,718,583,041 euros, la cual es compartida con 19 organizaciones mundiales, regionales y de origen francés, alemán y turcas<sup>367</sup>.

Los proyectos tienen como centro cinco ámbitos: la asistencia humanitaria, la educación, la gestión de la migración, la salud y el apoyo socioeconómico, a partir de los cuales se generan acciones para beneficio de los refugiados. En este sentido, los fondos del Mecanismo se reparten entre dichas áreas en un porcentaje proporcional a qué tan prioritarias son para la UE de la siguiente manera:

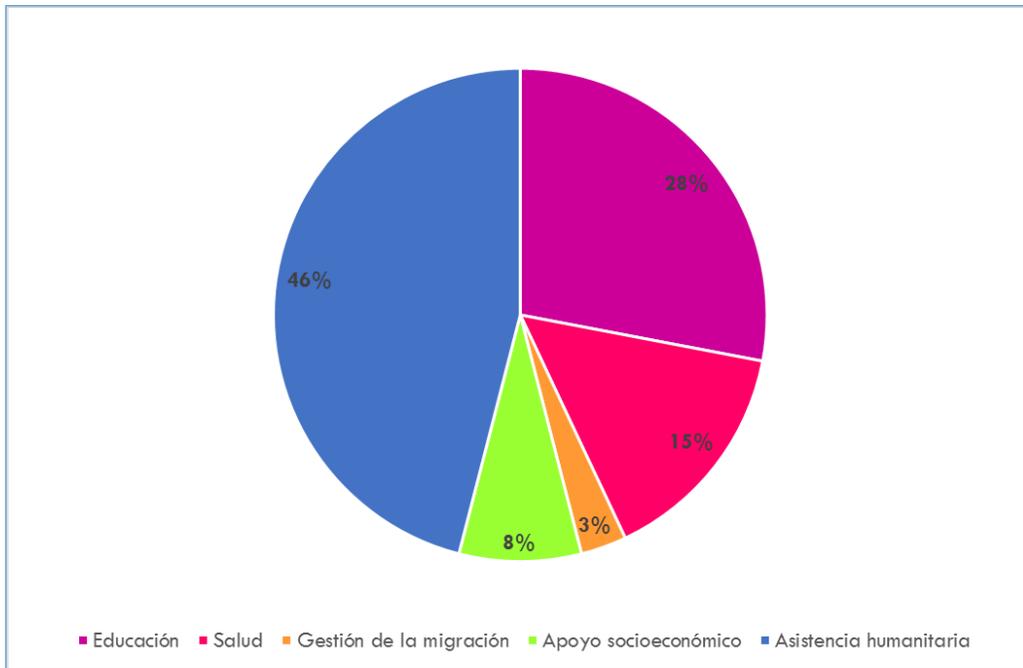
---

<sup>366</sup> Consejo de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Tercer informe anual sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía, op. cit., s/p.*

<sup>367</sup> Véase Anexo 6. Proyectos de la Unión Europea en Turquía bajo el Mecanismo para los refugiados en Turquía. Para conocer más sobre los proyectos de la Unión Europea, véase European Commission, *The EU Facility for Refugees in Turkey* [en línea], Bruselas, dirección URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/migration](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration) en [fecha de consulta: 19 de mayo de 2019].

**Gráfico 12**

**Porcentaje del fondo del Mecanismo para los refugiados en Turquía otorgado a cada área**



Fuente: European Commission, *The EU Facility for Refugees in Turkey* [en línea], Bruselas, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf) [fecha de consulta: 21 de junio de 2019].

En el Gráfico 12 se muestra que la prioridad del Mecanismo es la asistencia humanitaria para los refugiados con casi la mitad de los fondos dirigidos para tal fin, seguido por la educación con casi el 30%, la salud con un 15% y finalmente el apoyo socioeconómico y la gestión migratoria con un 8% y un 3% respectivamente. Lo anterior, si bien demuestra que la aportación de asistencia humanitaria es vital para la cooperación migratoria entre Turquía y la UE, también deja ver la poca atención que se brinda a la gestión migratoria, misma que no debería dejarse de lado al ser la base de examinación, aceptación o negación de las solicitudes de asilo y el primer paso para obtener el estatuto de refugiado.

Es decir, sin el apoyo destinado para esta área, el sistema de gestión que decide qué personas reciben o no el estatuto de refugiado ha presentado fallas importantes como que no se examinen adecuadamente las solicitudes, que se carezca de intérpretes y asesoría legal adecuada y/u oportuna o que no haya equipo

suficiente para atender y entrevistar a todos los solicitantes, hechos que han sido criticados en varias ocasiones.

De acuerdo con la Comisión Europea, los principales resultados del Mecanismo han sido: en el sector salud, 12 centros para migrantes entraron en funcionamiento con 813 empleados, el acercamiento a los servicios de atención sanitaria primaria para 2,000,000 de refugiados, más de 760,000 pacientes que han recibido tratamiento médico y 220,000 niños que han sido vacunados por alguno de los 585 profesionales sanitarios y no sanitarios.

En el área de la educación, el acceso a la enseñanza para casi 500,000 niños, la provisión de clases de recuperación para aproximadamente 45,000 niños, 5,500 profesores de turco empleados en 23 provincias que brindan formación lingüística a 312,000 niños, más de 32,000 niños beneficiados de transporte escolar, así como 125 escuelas construidas y 50 prefabricadas. Adicionalmente, existen 1,605 participantes en cursos para la formación de profesionales y 1,100,000 de los refugiados más vulnerables que reciben transferencias mensuales en efectivo<sup>368</sup>.

Con relación a estos primeros aspectos, Ömer Önhon, ex Embajador de Turquía en España, defendió la Declaración mencionando:

“¿Y ha alcanzado su objetivo este acuerdo? Yo diría que, en gran medida, sí. Recuerde el objetivo de este acuerdo: primero, parar las muertes de personas en el Egeo. ¿Las ha parado? Sí. ¿Oye que haya gente muriendo ahora? No. La gente no está muriendo. Eso no significa que no mueran en los próximos días, pero la cifra ha bajado a ciento y algo. Eso era una cosa (que buscaba el acuerdo) y la segunda era parar la inmigración ilegal. Ahora la gente sabe que, si cruza ilegalmente, serán enviados de vuelta, con lo que no hacen la travesía. La tercera fue sobre las mafias. Y lo que ha pasado es que el modelo de negocio de estas mafias se ha roto. Así que, si lo mira en ese sentido, ha sido un verdadero éxito”<sup>369</sup>.

Por otra parte, respecto de la adhesión de Turquía a la UE, el 30 de junio de 2016 se llevó a cabo en Bruselas la 12° reunión de la Conferencia de Adhesión con

---

<sup>368</sup> European Commission, *EU-Turkey Statement. Two years on*, op. cit., s/p y European Commission, *The EU Facility for Refugees in Turkey*, op. cit., s/p.

<sup>369</sup> María Torrens Tillack, Entrevista al Embajador turco Ömer Önhon en “La crisis de refugiados demuestra lo bueno de la cooperación Turquía- Unión Europea” [en línea], *El Español*, 24 de abril de 2016, dirección URL: [https://www.elespanol.com/mundo/20160423/119488225\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/20160423/119488225_0.html) [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

Turquía a nivel ministerial, siendo la delegación de la UE representada por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Bert Koenders, la Comisión Europea por el ex Comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, Johannes Hahn y la delegación turca por el Ministro de Asuntos Europeos –principal negociador de Turquía–, Ömer Çelik, el Ministro de Asuntos Exteriores, Mevlüt Çavuşoğlu y el Ministro de Hacienda, Naci Ağbal.

El objetivo de la reunión fue la apertura de las negociaciones sobre el Capítulo 33 correspondiente a las disposiciones financieras y presupuestarias, el cual hace referencia a la capacidad económica; es decir, los recursos propios que debe tener un Estado para poder pertenecer a la UE:

“abarca las normas relativas a los recursos financieros necesarios para la financiación del presupuesto de la UE («recursos propios»). Dichos recursos están constituidos principalmente por los llamados recursos propios tradicionales, procedentes de los derechos de aduanas, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar, que recaudan los Estados miembros en nombre de la UE; a los que se suman un recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido y, por último, un recurso basado en la renta nacional bruta de cada Estado miembro. Los Estados miembros deben disponer de la capacidad administrativa adecuada para coordinar convenientemente y asegurar el cálculo correcto, la recaudación, el pago y el control de los recursos propios. El acervo en esta área es directamente vinculante y no requiere transposición al ordenamiento jurídico nacional”<sup>370</sup>.

Como conclusión de la reunión, la UE señaló que el Capítulo podría considerarse como cerrado una vez que se haya alcanzado un acuerdo con Turquía sobre las “medidas transitorias de corrección financiera que incluyan ayuda y compensación” relacionadas con el presupuesto de la UE y en cuanto se aplicara en su totalidad el Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación.

Es importante mencionar que el Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación hace referencia a la adopción de las condiciones, modalidades y ritmos

---

<sup>370</sup> Consejo de la Unión Europea, *Conferencia de Adhesión con Turquía: Comienzan las conversaciones sobre el Capítulo 33 – Disposiciones financieras y presupuestarias* [en línea], Bruselas, 30 de junio de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/30/turkey-accession-conference/> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

de realización de la fase transitoria del Acuerdo, entre las que se encuentran: la libre circulación de mercancías (Unión Aduanera, supresión de restricciones cuantitativas entre las Partes y productos sometidos a una regulación específica como consecuencia de la política agrícola común y agricultura), la libre circulación de personas y servicios (trabajadores y derechos de establecimiento, servicios y transportes), la aproximación de las políticas económicas (competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones, política económica y política comercial) y las disposiciones generales y finales.

Como puede notarse, el Capítulo 33 engloba elementos importantes de presupuesto, por lo que la UE indicó que el cumplimiento de las cuestiones tratadas se supervisaría con especial atención a fin de garantizar que Turquía aumentara su capacidad administrativa y su estructura de coordinación para asegurar que, una vez dentro de la UE, fuera capaz de prever, calcular, contabilizar, recaudar, pagar y controlar sus recursos; y más aún, informara a la UE al respecto<sup>371</sup>.

No obstante, tan sólo un año después, Angela Merkel propuso a sus socios europeos el cierre de las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE tras la detención de ciudadanos turco-alemanes o de nacionalidad alemana en cárceles turcas. Steffen Seibert, portavoz del gobierno y jefe de la Oficina de Prensa e Información de Alemania, recalcó que no era tiempo de que Turquía entrara a la UE y que, derivado de eso, las negociaciones se encontraban prácticamente detenidas desde meses atrás: “en estos momentos Turquía no está en absoluto en condiciones para unirse a la Unión Europea; y, de hecho, las negociaciones están ahora mismo inactivas”. El portavoz de la presidencia turca, Ibrahim Kalin, defendió a su gobierno argumentando que la postura alemana sólo incitaba sentimientos xenófobos y comentó que el hecho de que: “la política mayoritaria alemana se arrodille ante el populismo y el afán de ver al otro como enemigo sólo aviva la discriminación y el racismo”<sup>372</sup>.

---

<sup>371</sup> *Idem*.

<sup>372</sup> María-Paz López, “Merkel da por enterrado el ingreso de Turquía en la UE” [en línea], *La Vanguardia*, sección “Internacional”, Bruselas, 5 de septiembre de 2017, dirección URL: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170905/431059349174/merkel-negativa-ingreso-turquia-ue.html> [fecha de consulta: 23 de junio de 2019].

El 26 de marzo de 2018 se dio la reunión de dirigentes UE-Turquía en la que estos recibieron al Presidente turco en la residencia Evksinograd de Varma, Bulgaria, donde se hizo un balance de los asuntos de interés común, en particular lo referente al Estado de Derecho y las libertades fundamentales, sin soluciones ni compromisos concretos; sin embargo, el tema de la adhesión no fue mencionado sino hasta el 26 de junio de 2018 cuando el Consejo de Asuntos Generales adoptó conclusiones relacionadas con la política de ampliación de la UE, en las cuales se incluía a Turquía, mismas que fueron refrendadas por el Consejo dos días después<sup>373</sup>.

No obstante, Jean-Claude Juncker había afirmado tan sólo un año antes en su discurso sobre el Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo que Turquía no formaría parte de la UE “en un futuro previsible” precisamente debido a la situación persistente del país en materia de Estado de Derecho y las libertades fundamentales de las personas, insinuando que ha sido la misma Turquía quien ha estado sabotando su propio proceso de adhesión:

“Los candidatos a la adhesión deben dar prioridad al Estado de Derecho, la justicia y los derechos fundamentales. Esto excluye la adhesión de Turquía a la UE en un futuro previsible [...] ha estado dando pasos gigantescos lejos de la Unión Europea desde hace algún tiempo [...] A veces tengo la sensación de que Turquía está intencionadamente colocando estos obstáculos para que pueda culpar a Europa de cualquier fracaso en las negociaciones de adhesión”<sup>374</sup>.

Asimismo, Juncker hizo mención de las detenciones de periodistas, incluidos europeos, que se habían realizado en dicho país desde que Erdoğan asumió el poder, haciendo una crítica a la represión del derecho a la libre expresión que persiste en su territorio, recalcando que: “Los periodistas pertenecen a las redacciones, no a las cárceles. Pertenecen a donde reina la libertad de expresión. La llamada que hago a los que están en el poder en Turquía es la siguiente: dejen que nuestros periodistas se vayan”. El Presidente de la Comisión Europea también

---

<sup>373</sup> Consejo de la Unión Europea, *Turquía, op. cit.*, s/p.

<sup>374</sup> European Commission, *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017* [en línea], Bruselas, 13 de septiembre de 2017, dirección URL: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm) [fecha de consulta: 23 de agosto de 2019].

declaró que la UE no dejará solo al gobierno turco y que, al contrario, mantendrá las “manos extendidas hacia el gran pueblo turco y aquellos que están dispuestos a trabajar con nosotros sobre la base de nuestros valores”<sup>375</sup>

Lo anterior, no es más que otra muestra de la forma amigable en la que el bloque deja a Turquía en el limbo entre ser o no ser un Estado miembro, a partir de la cual evita negarle totalmente la posibilidad de su entrada, pero sigue obstaculizando y presentando argumentos en su contra a fin de que el proceso se siga alargando; esto, sumado a los grandes periodos en los que las negociaciones se encuentran en punto muerto, quedando pendientes temas prioritarios para la agenda europea como la migración, el terrorismo, la seguridad regional y los derechos fundamentales.

Por tanto, queda a la reflexión si después de todo lo expuesto aún es posible la adhesión de Turquía a la UE; como respuesta a esta cuestión, Jacaranda Guillén, Licenciada en Relaciones Internacionales y maestra en Estudios México-Estados Unidos por la UNAM, sugiere que si bien el proceso se torna complicado, también se deben tomar en cuenta los beneficios que podría traer para ambas partes:

“A pesar de las dificultades que han enfrentado tanto Turquía como la Unión Europea en el proceso de adhesión, los acontecimientos históricos y las cuestiones geoestratégicas dejan claro que ambas partes se necesitan e incluso dependen una de la otra —por ejemplo, en temas energéticos, la inestabilidad regional, el papel de Turquía en la OTAN y el dinamismo de las relaciones comerciales—, por lo que a pesar de que la adhesión turca al bloque europeo no se haya conseguido aún, el alejamiento bilateral sería un hecho imposible de concebir, y más cuando hoy más que nunca la colaboración de Turquía es imprescindible para enfrentar la crisis de los refugiados sirios. De tal suerte, para Turquía su pertenencia al bloque conllevaría crecimiento y desarrollo en todos los niveles al interior del país, mientras que para la Unión Europea mejoraría su posicionamiento, influencia y liderazgo geoestratégico, a la par de incrementar el mercado regional y favorecer un mayor control geopolítico de las fronteras europeas”<sup>376</sup>.

---

<sup>375</sup> *Idem.*

<sup>376</sup> Jacaranda Guillén Ayala, *op. cit.*, s/p.

Asimismo, Guillén enfatiza que otro elemento a considerar debe ser el anuncio de la Comisión Europea sobre los nuevos procesos de adhesión para 2025 que implican el ingreso de seis países pertenecientes a los Balcanes Occidentales –Serbia, Montenegro, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Albania y Kosovo–, de los cuales algunos poseen condiciones similares a las de Turquía y que, sin embargo, ya cuentan con una fecha estimada de ingreso<sup>377</sup>. Esto confirma la hipótesis sobre que la adhesión turca ha dependido en mayor medida de las condiciones temporales que en las permanentes y, por tanto, aquellas determinarán si Turquía se integra o no a la UE.

Finalmente, en cuanto a la exención de visados, si bien la Declaración implicaba el compromiso de suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, la UE condicionaba esta eliminación al cumplimiento de 72 condiciones<sup>378</sup>, entre las que se encontraban adaptar sus sistemas de protección de datos y homologar su legislación a las normas de la UE, así como concretar la cooperación con Chipre y Bulgaria.

Con este antecedente, no fue sino hasta el 5 de mayo de 2018<sup>379</sup> que una delegación de la UE se reunió con Ministros turcos en Ankara a fin de analizar el cumplimiento de la lista de criterios que Turquía aún debe cumplir para la liberación de visados, resultando en una visita sin resultados relevantes ya que, tan sólo unas semanas después, el Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, Mevlüt Çavuşoğlu, advirtió que su gobierno rompería el acuerdo con la UE que contiene la llegada de refugiados a territorio europeo si Bruselas no suprimía el visado para sus ciudadanos, señalando que existen poderes internos que obstaculizan el proceso:

"Si la UE es sincera al respecto, superaremos este problema. Si no, no habrá acuerdo migratorio, no habrá acuerdo de readmisión. Esto no es una amenaza, ni un chantaje. Las dos partes tienen que cumplir con sus deberes [...] algunos círculos anti-Turquía intentan evitar la exención de visados"<sup>380</sup>.

---

<sup>377</sup> *Idem*.

<sup>378</sup> Los 72 criterios completos no son mencionados en ningún documento de la Unión Europea.

<sup>379</sup> Satuk Buğra Kutlugün, "Equipo de la UE visita Turquía para discutir exención de la visa" [en línea], *Agencia Anadolu*, dirección URL: <https://www.aa.com.tr/es/titulares-de-hoy/equipo-de-la-ue-visita-turqu%C3%ADa-para-discutir-exenci%C3%B3n-de-la-visa/1160984> [fecha de consulta: 23 de junio de 2019].

<sup>380</sup> EFE, *Turquía amenaza con romper el acuerdo migratorio si la UE no exime de visado a sus nacionales* [en línea], Ankara, 29 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/turquia-amenaza->

Tiempo después el Presidente Erdoğan confirmó esta idea al argumentar que 66 de los 72 criterios habían sido completados, mencionando que la UE necesitaba a Turquía más que esta a la UE y que la Unión Aduanera era para beneficio mutuo, por lo que se impondría frente a aquellos que quisieran dejar fuera a Turquía del bloque europeo:

“Continuamos a nuestro camino de manera insistente a propósito de los que intentan excluir a Turquía de la familia europea. Es inválida la alegación de representar a los valores fundadores de una Unión Europea, donde no se encuentra Turquía como un miembro pleno [...] Veremos qué tan sincera es la Unión Europea en la exención de visado al tomar lo antes posible los pasos que podemos tomar sobre los 6 criterios [...] La membresía a la Unión Europea es significativa en la ecuación en la que ambas partes ganen. Nadie fuerza a Turquía a aceptar una ecuación que cause daño para Turquía [...] (y) si necesitamos tomar pasos a seguir en esta dirección, continuaremos el camino llamando a los criterios de Ankara en lugar de llamarlos criterios de Copenhague”<sup>381</sup>.

Actualmente el proceso sigue inconcluso, el visado continúa vigente y no existen motivos para pensar que se suprimirán pronto, por lo que queda esperar a que Turquía finalice con el cumplimiento de todos los criterios, y más aún, que la UE acepte y apruebe el mismo; será entonces cuando la UE tendrá que demostrar si pone en práctica sus compromisos escritos o si esta situación será otro elemento para seguir poniendo trabas a los intentos turcos por generar un acercamiento con el bloque europeo.

Sin embargo, hay que destacar que un conflicto con Turquía no conviene en este momento a la UE ya que esta se encuentra en una encrucijada entre seguir alargando la entrada a Turquía y evitar una división interna o arriesgarse a que el gobierno turco decida dejar de fungir como su colchón migratorio y enfrentarse de nuevo a las olas masivas de refugiados que, incluso en mayores cantidades que

---

[con-romper-el-acuerdo-migratorio-si-la-ue-no-exime-de-visado-a-sus-nacionales/10010-3666303](https://www.trt.net.tr/espanol/economia/2019/05/09/turquia-completa-el-66-de-los-72-criterios-en-el-proceso-de-exencion-de-visado-con-la-ue-1198419) [fecha de consulta: 23 de junio de 2019].

<sup>381</sup> Corporación Turca de Radio y Televisión, *Turquía completa el 66 de los 72 criterios en el proceso de exención de visado con la UE* [en línea], Turquía, 16 de junio de 2019, dirección URL: <https://www.trt.net.tr/espanol/economia/2019/05/09/turquia-completa-el-66-de-los-72-criterios-en-el-proceso-de-exencion-de-visado-con-la-ue-1198419> [fecha de consulta: 23 de junio de 2019].

antes, saldrían sin ningún impedimento a buscar el estatuto de refugiado en los territorios de la UE; por tanto, los líderes europeos tendrán que tomar una decisión importante que traerá consecuencias significativas para la ya de por sí inestable situación de la UE.

#### **3.3.4. Posiciones a favor y en contra de la Declaración**

Tras la publicación de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, varias instituciones y organizaciones internacionales se pronunciaron en contra de las implicaciones que conllevaba, argumentando, entre otras cosas, que era un acuerdo fuera de la legalidad que vulneraba tanto los derechos humanos como los principios de la UE y su imagen al exterior. Como resultado, se generaron diferentes perspectivas y posturas en torno al acuerdo al ser visto por algunos como una efectiva y admisible estrategia de contención migratoria y por otros como un mecanismo ilegal donde los migrantes son utilizados como moneda de cambio entre los Estados miembros y las autoridades turcas, es decir, como la negociación de una barrera o colchón migratorio que si bien pudiera producir resultados positivos en cuanto al descenso de la migración irregular, ha sido más bien la forma que encontró la UE de deslindarse de sus responsabilidades con los refugiados al cedérselas a Turquía a cambio de la entrega de recursos económicos y concesiones migratorias.

Ahora bien, es necesario aclarar que, debido al carácter controversial y las repercusiones que conlleva la Declaración, encontrar comentarios en pro de la misma –fuera de las propias publicaciones de las instituciones europeas sobre los “rigurosos” trabajos con Turquía a favor de los refugiados–, se torna complicado; sin embargo, a fin de no limitar la investigación únicamente a la exposición de las posturas en contra –abundantes, por cierto–, el presente apartado también estará dedicado a presentar las pocas posturas disponibles a favor con el objetivo de dar a conocer el debate en torno a los compromisos de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

Parece prudente iniciar con las posturas a favor de la aplicación de la Declaración, en especial la visión al interior del gobierno de la UE, específicamente

por parte del Consejo Europeo, mismo que señala en su página dedicada a la Ruta del Mediterráneo Oriental –referente a la travesía marítima que recorre de Turquía a Grecia–, lo siguiente:

“Los refugiados en Turquía reciben ayuda de la UE para mejorar sus condiciones de vida. La UE ha comprometido € 3 mil millones para este fin. En junio de 2018, los Estados miembros de la UE acordaron cómo financiar otros 3 mil millones de euros para apoyar a los refugiados sirios en Turquía. [...] Estas son medidas temporales y extraordinarias para acabar con el sufrimiento humano y restaurar el orden público”<sup>382</sup>.

En resumen, a los ojos del Consejo Europeo, el acuerdo es una muestra desinteresada de humanitarismo en la que los Estados miembros ayudan a Turquía para optimizar las condiciones de los refugiados en los campamentos turcos destinados para su estancia, contribuyendo a terminar con el sufrimiento que cargan los migrantes sirios tras salir de su país por la guerra civil. No obstante, ¿acaso es imposible apoyar a los refugiados y acabar con su sufrimiento dentro de la UE? ¿no sería más sencillo mejorar sus condiciones de vida si estuvieran bajo la jurisdicción de alguno de los Estados miembros en lugar de querer ayudarlos a distancia? Con base en sus acciones parece que no, que es más efectivo transferirle a Turquía para que lo haga.

Además del Consejo Europeo, otros funcionarios se han manifestado a favor de la Declaración. Christos Stylianides, actual Comisario europeo de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, declaró que el acuerdo con Turquía “es la única solución a esta situación”, remarcando que “No hay otra alternativa para enfrentar esta crisis humanitaria sin precedentes”<sup>383</sup> y Mariano Rajoy, ex Presidente del gobierno de España hasta 2018, defendió la Declaración argumentando que:

“Inmediatamente antes de la reunión, se nos presentó un proyecto de Declaración UE-Turquía que, a mi entender, no satisfacía las exigencias españolas [...] Por ello, exigí, en línea con el mandato de sus Señorías, que se

---

<sup>382</sup> Consejo de la Unión Europea, *Ruta del Mediterráneo oriental* [en línea], Bruselas, 13 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/eastern-mediterranean-route/> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

<sup>383</sup> Alejandra Agudo, “El acuerdo con Turquía es la única solución a la situación de los refugiados” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, Madrid, 17 de marzo de 2017, dirección URL: [https://elpais.com/elpais/2017/03/17/planeta\\_futuro/1489752378\\_829766.html](https://elpais.com/elpais/2017/03/17/planeta_futuro/1489752378_829766.html) [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

incluyesen de forma explícita dos cuestiones fundamentales: la prohibición de las devoluciones masivas de manera expresa y en un lugar principal y una referencia expresa a la tramitación individualizada de los expedientes de solicitud de asilo. [...] tras lograr que se incluyeran estas dos referencias, pude apoyar el resto de la declaración [...] (que pretende) evitar la pérdida de vidas humanas, disuadiendo a las personas de que se expongan a viajes muy peligrosos para su integridad física y para su vida, combatir a las mafias, socavar su modelo de negocio y ofrecer a las personas susceptibles de protección internacional una vía legal y segura para solicitar asilo en la Unión”<sup>384</sup>.

Asimismo, Josep Borrell, Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, salió en defensa del acuerdo al expresar que “ya está bien de escupir sobre el acuerdo”, afirmando que “fue una solución para detener una hemorragia de inmigrantes que Europa y las islas griegas no estaban en condiciones de aceptar” y argumentando que “A veces tengo la sensación de que ustedes no saben de lo que hablan. El acuerdo con Turquía ha permitido que la UE financie la educación y la sanidad para 1,4 millones de refugiados sirios en territorio turco”<sup>385</sup>.

Por otra parte, se encuentran algunos de los dirigentes de la UE que si bien no se han pronunciado abiertamente a favor de la Declaración, sí lo han hecho en contra de la llegada de migrantes sirios a sus territorios, por lo que su posición frente a un acuerdo cuyo principal objetivo es mantenerlos lejos del principal punto de llegada a la UE, debería ser positiva si se condujera de forma congruente con sus pronunciamientos. Entre dichos dirigentes se encuentran el Primer Ministro húngaro, Viktor Orban, quien en el 2015 dijo que “No existe un derecho fundamental a una mejor vida” y que “la UE no puede imponer decisiones sobre refugiados como

---

<sup>384</sup> Redacción, “Rajoy defiende el pacto de la Unión Europea para deportar refugiados en medio de las críticas de los grupos” [en línea], *República de las ideas*, 6 de abril de 2016, dirección URL: <https://www.republica.com/2016/04/06/rajoy-defiende-el-pacto-de-la-ue-para-deportar-refugiados-en-medio-de-las-criticas-de-los-grupos/#> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

<sup>385</sup> S.A., “Borrell dice que el acuerdo Unión Europea-Turquía sobre refugiados “fue una solución para detener una hemorragia de inmigrantes” [en línea], *Eldiario.es*, 23 de mayo de 2019, dirección URL: [https://www.eldiario.es/desalambre/Borrell-UE-Turquia-refugiados-inmigrantes\\_0\\_902210010.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Borrell-UE-Turquia-refugiados-inmigrantes_0_902210010.html) [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

si fuera la URSS<sup>386</sup>, refiriéndose al sistema de cuotas para la distribución de refugiados y ordenando el cierre de sus fronteras con Serbia y Croacia ese mismo año; así como el Presidente de la República Checa, Milos Zeman, quien expresó en diciembre que los ciudadanos sirios realizaban una invasión a la UE y que sería mejor que permanecieran en su país para luchar por su pueblo:

“Estoy convencido de que nos enfrentamos a una invasión organizada y no a un movimiento espontáneo de refugiados. Una gran mayoría de los inmigrantes ilegales son hombres jóvenes, con buena salud, solteros. Me pregunto por qué estos hombres no están cogiendo las armas para luchar por la libertad de sus países y contra el Estado Islámico”<sup>387</sup>.

Esta opinión fue compartida por el diputado holandés Geert Wilders que, tras haber distribuido falsos botes de gas lacrimógeno a las mujeres para protegerse de los musulmanes, declaró: “Hay masas de jóvenes en la veintena con largas barbas y gritando *¡Allahu Akbar!* (Alá es grande) por toda Europa. Es una invasión que amenaza nuestra prosperidad, nuestra seguridad, cultura e identidad”<sup>388</sup>.

El Ministro de Migración griego, Ioannis Mouzalas –en una entrevista para la BBC–, denunció al gobierno belga con relación a la gestión de los migrantes que llegaban por vía marítima, exponiendo lo siguiente: “Dijeron que empujáramos de nuevo a los inmigrantes al mar. Vayan en contra de la ley. Tenemos miedo. Nos da igual si los ahogan”<sup>389</sup>.

El ex Primer Ministro eslovaco, Robert Fico, también se pronunció en contra de la admisión de refugiados en su territorio al decir:

“No solo nos estamos negando a las cuotas obligatorias para refugiados. Nunca tomaremos una decisión voluntaria que conduzca a la formación de una comunidad de musulmanes en Eslovaquia [...] La idea de una Europa

---

<sup>386</sup> María Crespo, “Es una invasión”: los ataques de los líderes europeos a los refugiados” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 4 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/04/56d9e22ee2704e73658b4673.html> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

<sup>387</sup> *Idem*.

<sup>388</sup> Rosabel Argote, *19 herramientas para hacer frente a los discursos del odio y discursos ofensivos*, Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi, Euskadi, 2018, p. 17.

<sup>389</sup> BBC News, *Belgium said 'push migrants back to sea'-Greek minister* [en línea], 27 de enero de 2016, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/04/56d9e22ee2704e73658b4673.html> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2019].

multicultural ha fracasado. Los inmigrantes no podrán integrarse, simplemente no es posible"<sup>390</sup>.

Ex Director de la Oficina de ACNUR en Europa, Vincent Cochetel, defendió a los refugiados de las declaraciones realizadas por los funcionarios europeos y pidió tener más empatía con la situación por la que pasan dichos migrantes:

"Se han producido declaraciones de algunos líderes europeos que son ejemplo de islamofobia. Necesitamos parar el racismo, la xenofobia y la islamofobia. Me gustaría ver a más líderes europeos pasar algunas horas con los refugiados para que entendieran por qué huyen de sus países"<sup>391</sup>.

Finalmente, por el lado turco, Ömer Önhon, entonces Embajador de Turquía en España, escudó la Declaración cuando, al ser cuestionado sobre las críticas que había recibido su gobierno tras la misma, mencionó:

"Es un acuerdo realizado por dos partes libremente. Es un acuerdo absolutamente legal tomado con los departamentos legales de ambas partes para que no contradijera ningún acuerdo internacional y todo el mundo quedó satisfecho. Todo el mundo lo firmó y se está llevando a cabo. [...] Yo creo que esa gente debería estar agradecida día y noche con Turquía. Día y noche. Llevamos cinco años desde que la crisis de refugiados comenzó en 2011-2012. Turquía ha acogido a 2,7 millones de refugiados. Hemos gastado mucho de nuestros propios bolsillos para ellos, más de 10,000 millones de dólares sólo para las personas en los campamentos. Y la contribución de la comunidad internacional para eso fue de menos de 80 millones.

Durante cinco años esta gente que critica a Turquía no se dejó ver por ningún lado, nunca oímos nada de ellos. ¿Dónde estaban? [...] Creo que Turquía con su economía, su población dinámica y su posición geoestratégica estará capacitada para contribuir a la UE de manera muy positiva. [...] La crisis de refugiados ha demostrado lo beneficiosa que puede ser la cooperación y ha ayudado a reactivar las relaciones Turquía-UE"<sup>392</sup>.

Como puede apreciarse, existen personajes de la política europea y turca que defienden el acuerdo que firmaron ambos gobiernos, argumentando que fue

---

<sup>390</sup> María Crespo, "Es una invasión": los ataques de los líderes europeos a los refugiados", *op. cit.*, s/p.

<sup>391</sup> *Idem.*

<sup>392</sup> María Torrens Tillack, Entrevista al Embajador turco Ömer Önhon en "La crisis de refugiados demuestra lo bueno de la cooperación Turquía- Unión Europea", *op. cit.*, s/p.

una acción necesaria y de emergencia ante una situación extraordinaria que desbordó la capacidad de acción de la UE para hacerle frente, por lo que la cooperación con Estados no miembros se volvió la opción para compartir responsabilidades; en este sentido, Turquía, un país ansioso por ser parte de la UE, con una problemática de visados y siendo el principal punto de salida de los solicitantes de asilo sirios, era el país indicado para realizar el convenio.

Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo con esta decisión, por lo que surgieron un sinnúmero de pronunciamientos en contra de la Declaración debido, principalmente dirigidos a que la misma es vista como un convenio fuera de la legalidad, que viola los derechos humanos, que va en contra de todos los principios y pilares de la UE, que carece de un enfoque humanitario y que responde más bien a los intereses políticos y económicos de las partes en vez de estar dirigido a la protección, apoyo o mejoramiento de las condiciones de vida de los refugiados. De esta manera, se exponen algunas de las declaraciones realizadas por diversas organizaciones, organismos internacionales, fundaciones, funcionarios, reporteros e investigadores que han pronunciado abiertamente su oposición y crítica al documento en cuestión.

Pero antes, debe tomarse en cuenta que existe una laguna legal considerable en cuanto a que si bien Turquía es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tras su firma, este texto había quedado limitado por dos cuestiones: la temporal y la geográfica; mismas que eran visibles dentro de la sección B del artículo 1 numerales 1 y 2, referente al campo de aplicación de la Convención, el cual se restringía a lo siguiente:

“1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951" que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 en Europa", o como:

b) "acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que

desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a) podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b) por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas”<sup>393</sup>.

Desde el punto de vista temporal, dicha limitación quedó definitivamente suprimida al firmarse el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 en Nueva York<sup>394</sup>; no obstante, en cuanto a la limitación geográfica –la cual daba a los Estados Contratantes la posibilidad de restringir sus obligaciones a los refugiados resultantes de acontecimientos ocurridos únicamente en Europa–, que también se intentó suprimir por la misma vía, no logró su objetivo totalmente debido a que el Protocolo ofreció una alternativa para mantener dicha limitación, la cual que fue adoptada por los siguientes Estados: el Congo, Madagascar, Mónaco y Turquía<sup>395</sup>. Kondylia Gogou, investigadora de Amnistía Internacional en Grecia, menciona sobre este punto que:

“En Turquía, la población refugiada siria recibe protección temporal, pero finalmente es abandonada a su suerte. Turquía no reconoce plenamente la condición de persona refugiada a los no europeos, y las condiciones en el país indican que el Estado turco no es capaz de brindar protección efectiva como exige el derecho internacional. Eso significa que los tres millones de refugiados que hay en el país, casi en su totalidad no europeos, no tienen forma de valerse por sí mismos”<sup>396</sup>.

En este sentido, el hecho de que la UE firmara un acuerdo con el que se retornaran a los migrantes irregulares a Turquía, país considerado como seguro, ha

---

<sup>393</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, op. cit., s/p.

<sup>394</sup> Véase artículo 1, numeral 2 que señala: “A los efectos del presente Protocolo [...] el término “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951...” y las palabras “... a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

<sup>395</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*, Ginebra, diciembre de 2011, p. 81, dirección URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>396</sup> Kondylia Gogou, “The EU-Turkey deal: Europe’s year of shame” [en línea], *Amnesty International News*, 20 de marzo de 2017, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/> [fecha de consulta: 10 de junio de 2019].

recibido muchas críticas debido a que gracias a la limitación geográfica mencionada, el gobierno turco puede legalmente deslindarse de la responsabilidad de proporcionar una protección efectiva a los refugiados provenientes de la guerra civil en Siria al ser esta un acontecimiento que no se ha desarrollado en Europa, lo que incluso ha provocado la devolución de solicitantes de asilo.

Para iniciar con las posturas en contra de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, se presentan aquellas publicadas por entidades internacionales que han denunciado la ilegalidad de esta y han protestado en contra de las devoluciones a Turquía. Entre estas, se encuentra la de la ONU, misma que, a través de ACNUR, expresó cómo debería conducirse el acuerdo para evitar caer en un caso de violación a los derechos humanos y destacó que si bien los refugiados sirios son importantes, no deben descuidarse aquellos provenientes de otros países que también requieren de apoyo:

“La forma en que este plan sea puesto en marcha será, por tanto, crucial. En última instancia, la respuesta debe centrarse en abordar las necesidades apremiantes de las personas que huyen de la guerra y la persecución. Los refugiados necesitan protección, no rechazo.

En primer lugar, [...] Las garantías en el acuerdo tienen que ser establecidas e implementadas. Esto supondrá un enorme reto que tiene que ser abordado de manera urgente.

En segundo lugar, las personas retornadas a Turquía y en necesidad de protección internacional deben tener acceso a un procedimiento justo y adecuado de determinación de su solicitud, y en un plazo razonable. Deben existir garantías frente al (*non*) *refoulement* [...] o el retorno forzado. Asimismo, en Turquía deben haberse establecido la capacidad de recepción y otros aspectos antes de que cualquier persona sea retornada desde Grecia. Las personas que sean reconocidas en necesidad de protección internacional tienen que poder disfrutar del asilo, sin discriminación y de acuerdo con los estándares internacionales aceptados, incluyendo el acceso efectivo al trabajo, salud, educación para los niños y, en la medida en que lo necesiten, asistencia social. En tercer lugar, si bien ACNUR toma nota del compromiso que establece este acuerdo para incrementar las oportunidades de reasentamiento para refugiados sirios desde Turquía, es crucial que estos compromisos sean significativos y

predecibles. El incremento del reasentamiento (de refugiados sirios) desde Turquía a la Unión Europea no puede ser a expensas del reasentamiento de otras poblaciones de refugiados en todo el mundo que también tienen grandes necesidades"<sup>397</sup>.

Asimismo, Vincent Cochetel, hizo referencia a la expulsión colectiva que pareciera establecer el acuerdo y a la sorpresa que generó que se eligiera a Turquía para firmarlo:

“La expulsión colectiva está prohibida por la Convención Europea de Derechos Humanos, y un acuerdo que parece que establece la expulsión directa de extranjeros hacia un país tercero no es compatible con la legislación europea ni con la legislación humanitaria internacional. [...] (sorprende) que la Unión Europea establezca un acuerdo con un país tercero que tiene menos garantías que uno entre naciones comunitarias"<sup>398</sup>.

Amnistía Internacional, por su parte, compartió su opinión al expresar en el documento *No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey* que los planes de la Declaración debían detenerse no sólo por el cuestionable proceso griego para decidir qué solicitudes de asilo son aceptadas o rechazadas, sino también por las devoluciones de migrantes que se han estado llevando a cabo de manera ilegal:

“Hay elementos adicionales que son necesarios para que el acuerdo UE-Turquía sea legal [...] Para empezar, el proceso griego para determinar lo "infundada" o la "inadmisibilidad" de una solicitud debería ser justo; sin embargo, Amnistía Internacional ha documentado deficiencias fundamentales en el procedimiento que Grecia está aplicando en virtud del acuerdo"<sup>399</sup>.

Además, Grecia no debería devolver a nadie que corra el riesgo de sufrir graves violaciones a los derechos humanos en Turquía o en cualquier otro lugar. Pero Amnistía Internacional ha descubierto pruebas consistentes y convincentes de

---

<sup>397</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Posición de ACNUR sobre el acuerdo UE-Turquía: deben prevalecer las garantías en materia de asilo* [en línea], 18 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2016/3/5af305f9b/2445-2016-03-21-10-57-17.html> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>398</sup> S.A., “ACNUR: devolución colectiva de refugiados es ilegal” [en línea], *Deutsche Welle*, 18 de marzo de 2016, dirección URL: <https://p.dw.com/p/119C9> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>399</sup> Amnesty International, *Greece: Refugees Detained in Dire Conditions amid Rush to Implement EU-Turkey Deal* [en línea], 7 de abril de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

que los solicitantes de asilo y los refugiados en Turquía corren el riesgo de ser devueltos a Afganistán, Irak y Siria<sup>400</sup> [...] El 20 de mayo de 2016, un ciudadano sirio ganó una apelación contra una decisión que habría conducido a su devolución a Turquía<sup>401</sup>.

Asimismo, Amnistía evidenció una serie de hechos que comprueban que Turquía no debería ser considerada un “país seguro” debido a las constantes violaciones de derechos humanos que han sufrido los solicitantes de asilo dentro del territorio turco:

“Además, los tiroteos y las palizas de refugiados sirios en la frontera turca siguen estando bien documentados<sup>402</sup>. También hay pruebas de que los refugiados sirios en particular (incluidos los niños) que de hecho han accedido regresar de Grecia a Turquía en el marco del Acuerdo UE-Turquía, han sido sujetos de violaciones a los derechos humanos en Turquía<sup>403</sup>, incluidas la detención arbitraria y la denegación del acceso a la justicia y la atención médica especializada<sup>404</sup>.

A su vez, a través del documento en cuestión se denunciaron las dificultades que presenta el sistema de asilo turco para hacer frente a los más de tres millones de refugiados que acoge; en este sentido, se menciona que el gobierno turco carece de soluciones duraderas para la integración de los refugiados no europeos a su

---

<sup>400</sup> Amnesty International, *Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey* [en línea], 16 de diciembre de 2015, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

Amnesty International, *Turkey "Safe Country" sham revealed as dozens of afghans forcibly returned hours after EU refugee deal* [en línea], 23 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

Amnesty International, *Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal* [en línea], 1 de abril de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>401</sup> Apostolis Fotiadis, Helena Smith y Patrick Kingsley, “Syrian Refugee Wins Appeal against Forced Return to Turkey” [en línea], *The Guardian*, 20 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>402</sup> S.A., “Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers” [en línea], *Human Rights Watch*, 10 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>403</sup> Amnesty International, *Urgent Action: Syrians Returned from Greece, Arbitrarily Detained* [en línea], 19 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/4071/2016/en/> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

Patrick Kingsley y Eiad Abdulatif, “Syrians Returned to Turkey under EU Deal “Have had no Access to Lawyers” [en línea], *The Guardian*, 16 de mayo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/16/syrians-returned-to-turkey-after-eu-deal-complain-of-treatment> [fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>404</sup> Amnesty International, *No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, EUR 44/3825/2016, 2016, pp. 9-12.

sociedad –debido a la limitación geográfica ya mencionada– y de la capacidad para procesar todas las solicitudes de asilo, hecho que ha provocado que los solicitantes lleguen a esperar hasta años para que sus casos sean estudiados. Durante este tiempo, los solicitantes reciben poco si no es que ningún apoyo en cuanto a alojamiento y sustento para ellos o sus familiares, teniendo como resultado que “aproximadamente tres millones de solicitantes de asilo y refugiados se ven obligados a cubrir sus necesidades de alojamiento por su cuenta”<sup>405</sup>.

Iverna McGowan, jefa de la Oficina de Amnistía para las Instituciones Europeas, rebatió la legalidad del acuerdo al declarar que “No hay imaginación que pueda lograr que Turquía sea considerada un tercer país seguro y que la UE pueda subcontratarle sus obligaciones”<sup>406</sup>, mientras que John Dalhuisen, ex Director de Amnistía Internacional para Europa y Asia Central, comentó que:

“El acuerdo UE-Turquía es temerario e ilegal. Las conclusiones de Amnistía Internacional desenmascaran la idea ficticia de que Turquía puede respetar los derechos y cubrir las necesidades de más de tres millones de solicitantes de asilo y refugiados [...] En sus constantes esfuerzos para impedir las llegadas irregulares a Europa, la UE está tergiversando a propósito lo que ocurre realmente en Turquía. Es de esperar que un nuevo sistema de asilo, en el país que acoge al mayor número de refugiados del mundo, tenga dificultades. Aunque es positivo apoyar y alentar a Turquía a que desarrolle un sistema de asilo totalmente operativo, la UE no puede actuar como si ya existiera [...]

La Unión Europea ha respondido a una de las catástrofes humanitarias más terribles de nuestra época levantando vallas, desplegando más guardias de fronteras y cerrando acuerdos dudosos con países vecinos para impedir que entre la gente. El resultado es dolor y sufrimiento, y más muertes en el mar”<sup>407</sup>.

Organizaciones no gubernamentales como *Human Rights Watch* también acusaron a las autoridades turcas de generar abusos en contra los solicitantes de

---

<sup>405</sup> Cfr. Amnistía Internacional, *Las temerarias devoluciones de refugiados de la UE a Turquía son ilegales* [en línea], 3 de junio de 2016, dirección URL: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/las-temerarias-devoluciones-de-refugiados-de-la-ue-a-turquia-son-ilegales/> [fecha de consulta: 2 de junio de 2019].

<sup>406</sup> Lucía Abellán, “La ONU advierte a la UE de que “la expulsión colectiva” está prohibida” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, Bruselas, 9 de marzo de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457435676\\_657104.html](https://elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457435676_657104.html) [fecha de consulta: 2 de junio de 2019].

<sup>407</sup> *Idem*.

asilo sirios, denunciando que los guardias fronterizos turcos disparaban y golpeaban a los migrantes sirios que intentaban entrar a Turquía, provocando el asesinato de cinco de ellos, incluido un menor, mientras que otros catorce resultaron heridos entre marzo y abril de 2016. Gerry Simpson, investigador principal sobre refugiados, reportó: “Mientras que altos funcionarios turcos afirman que están recibiendo a refugiados sirios con las fronteras abiertas y los brazos abiertos, sus guardias fronterizos los están matando y golpeando”<sup>408</sup>. Como respuesta, el actual Presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, negó las imputaciones declarando: “No cerramos nuestras puertas a los que vienen. No usamos a nuestras fuerzas de seguridad contra ellos”.

Por otra parte, el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos, con sede en el Reino Unido, afirmó el asesinato de ocho sirios que intentaban cruzar la frontera norte de la ciudad siria de Jisr al-Shughur el sábado 8 de junio de 2016, a la vez que grupos de la oposición en Siria han afirmado que en realidad fueron once los fusilados. El portavoz del Ministerio, Tanju Bilgic, negó que las acusaciones reflejaran la verdad y argumentó que las acciones de los guardias fronterizos eran legales al decir que: “Nuestras fuerzas de seguridad actúan dentro de un marco completamente legal mientras intervienen en incidentes fronterizos e intentos de cruce ilegal”<sup>409</sup>.

En marzo de 2017, un año después de la firma de la Declaración, el *International Rescue Committee* (IRC, por sus siglas en inglés), el *Oxford Committee for Famine Relief* (Oxfam) Intermón en España y el *Norwegian Refugee Council* (NRC, por sus siglas en inglés) publicaron el informe *The reality of the EU-Turkey Statement. How Greece has become a testing ground for policies that erode protection for refugees*, el cual expuso algunos de los principales argumentos en contra del acuerdo entre la UE y Turquía advirtiendo que “está provocando gran

---

<sup>408</sup> S.A., “Turkey denies using force against Syrian refugees” [en línea], *Hürriyet Daily News*, 11 de mayo de 2016, dirección URL: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-denies-using-force-against-syrian-refugees--99053> [fecha de consulta: 2 de junio de 2019].

<sup>409</sup> S.A., “Turkey rejects claims of border killings” [en línea], *Trend news agency*, 20 de junio de 2016, dirección URL: <https://en.trend.az/world/turkey/2547817.html> [fecha de consulta: 2 de junio de 2019].

sufrimiento humano y que bajo ninguna circunstancia debería extenderse a otros países”<sup>410</sup>.

En primer lugar, evidenció que los trabajadores sociales encargados del proceso de solicitud de admisión en las islas griegas muchas veces no toman en cuenta los motivos individuales que obligan a los solicitantes a huir y señaló que “los solicitantes de asilo esperan hasta 12 meses sin tener acceso a alojamiento y servicios adecuados, incluida la educación, a la que tienen derecho los refugiados”<sup>411</sup>. En segundo lugar, destacó los déficits en el acceso al asesoramiento legal en cuanto a que:

“La necesidad indiscutible de asesoramiento y asistencia jurídica es un factor agravante en las islas. Hay muy poca información confiable y accesible, y los pocos abogados que están disponibles para ayudar están sobrecargados [...] Desafortunadamente, incluso cuando los abogados están disponibles, algunas personas son informadas de sus entrevistas (de admisión) con tan poco tiempo de anticipación que no alcanzan a recibir asesoramiento y asistencia. Otros llegan a su entrevista programada sólo para enterarse de que será pospuesta indefinidamente debido a la falta de intérpretes, a menos que elijan proceder en un idioma que no sea su lengua materna. A menudo, acceden a hacerlo por miedo a tener que esperar varios meses más en condiciones deficientes para su próxima oportunidad”<sup>412</sup>.

El siguiente punto que tocó el informe es la falta de monitoreo, supervisión y controles para poner en práctica lo acordado en la Declaración, específicamente con relación a los procesos de solicitud de admisión en Grecia, y es que, sin estos, no existe una autoridad que pueda sentenciar alguna acción ilegal contra los refugiados, es decir:

“Las políticas europeas se están poniendo a prueba en Grecia, como lo demuestra el caos que reina en el país en los días y semanas iniciales después

---

<sup>410</sup> Fundación Abogacía, *El acuerdo UE-Turquía convierte la búsqueda de refugio en Europa en “misión imposible” para los más vulnerables* [en línea], 17 de marzo de 2017, España, dirección URL: <https://www.abogacia.es/2017/03/17/el-acuerdo-ue-turquia-convierte-la-busqueda-de-refugio-en-europa-en-mision-imposible-para-los-mas-vulnerables/> [fecha de consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>411</sup> International Rescue Committee, Oxfam Intermón (España) y Norwegian Refugee Council, *The reality of the EU-Turkey Statement. How Greece has become a testing ground for policies that erode protection for refugees*, 17 de marzo de 2017, p. 2.

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 3.

de la entrada en vigor de la Declaración, ya que no se habían desarrollado sistemas o procedimientos adecuados antes de su aplicación. [...] los procesos cambian con frecuencia, son intrincados [...] y varían de isla a isla [...] No se puede esperar que los solicitantes de asilo naveguen por este sistema complicado y en constante cambio sin asesoramiento y asistencia.[...] Varios de los encuestados que trabajaban en las islas explicaron que, que ellos sepan, no existe un sistema fiable para denunciar esos incidentes, para verificar o cuestionar la calidad de las entrevistas, para denunciar los actos ilícitos o para garantizar la rendición de cuentas”<sup>413</sup>.

En el documento también se evidenció la falta de atención y comprensión por parte de los trabajadores sociales que manejan el proceso de solicitud de admisión, ya que en algunos casos carecen de un sentido de empatía o sensibilidad con relación a la exposición de los solicitantes sobre sus razones para huir de Siria, minimizando los argumentos referentes a la guerra civil en ese país:

“El IRC, el NRC y Oxfam recibieron informes y vieron transcripciones de entrevistas que ilustraban que los trabajadores sociales carecían de la comprensión necesaria de los procedimientos de asilo, de los fundamentos del conflicto armado en Siria y de la dinámica política en Turquía para evaluar una solicitud de protección internacional o para reconocer un temor bien fundado (por parte de los solicitantes) a ser devueltos. Debido a esta falta de comprensión, como dijo un abogado: "En el momento en que un solicitante que se somete a una entrevista de admisibilidad pronuncia una palabra sobre Siria, el trabajador social lo detiene y le dice que la entrevista no tiene nada que ver con Siria, aunque en realidad sí lo tenga”<sup>414</sup>.

A la vez, se revelaron las malas condiciones en las que viven los refugiados en Grecia, la falta de protección de la que sufren y cómo incluso algunos de ellos han caído en redes de prostitución a cambio de dinero que les puedan conseguir recursos para sobrevivir. De esta manera:

“Como resultado de la Declaración, los solicitantes de asilo han tenido que vivir en condiciones deficientes y de hacinamiento durante meses, algunos de ellos desde el 20 de marzo de 2016.

---

<sup>413</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>414</sup> *Idem*.

A lo largo del año, ha habido muertes, intentos de suicidio, personas que se han autolesionado y niños, mujeres y hombres expuestos al abuso y la violencia sexual. También hemos recibido informes de personas que dependen de mecanismos de supervivencia negativos, como el sexo por dinero y el sexo por protección”<sup>415</sup>.

En resumen, el informe realizó una denuncia pública de las inconsistencias, carencias y problemáticas que ha traído consigo el desarrollo de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, tanto por las violaciones al debido proceso y a los derechos humanos en Turquía y Grecia –que siguen sin ser castigadas o sentenciadas–, como por la carencia de recursos legales, físicos, humanitarios y de protección para los solicitantes de asilo que se encuentran en esos territorios, los cuales se vuelven susceptibles a caer en redes criminales como la trata de personas.

Los Directores de estas organizaciones no gubernamentales en Grecia también externalizaron su oposición al acuerdo. Panos Navrozidis, Director del *IRC*, señaló que “El acuerdo entre la Unión Europea y Turquía supone jugar a la ruleta con el futuro de algunas de las personas más vulnerables del mundo. Para aquellos que más lo necesitan, encontrar refugio en Europa se ha convertido en una misión imposible”<sup>416</sup>; lo anterior, haciendo referencia a las inconsistencias en los procesos de solicitud de admisión en Grecia, los cuales dependen en gran medida del trabajador social que lo realiza, provocando que el procedimiento se vuelva una clase de lotería para obtener protección internacional. Nicola Bay, ex Director de Oxfam, afirmó que:

“Tras el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, se están pisoteando derechos humanos fundamentales, así como los derechos de las personas que buscan asilo. Europa ha sentado un peligroso precedente y tememos que esto aliente a otros países a rehuir también su responsabilidad de proporcionar protección internacional”<sup>417</sup>.

---

<sup>415</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>416</sup> Oxfam Intermón, *El acuerdo UE-Turquía convierte la búsqueda de refugio en Europa en “misión imposible” para los más vulnerables* [en línea], 17 de marzo de 2017, dirección URL: <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/acuerdo-ue-turquia> [fecha de consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>417</sup> *Idem*.

En este sentido:

“Hay pruebas de que este enfoque (de delegar responsabilidades) ya ha animado a otros países a cuestionar su responsabilidad de dar protección a los refugiados, y de que la UE intentará introducir acuerdos similares en otros lugares. Actualmente, la UE está tratando de reproducir una declaración similar con Libia, un país en el que tanto las Naciones Unidas (ONU) como el Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>418</sup> alemán han informado de torturas y ejecuciones en campos de migrantes”<sup>419</sup>.

Por último, Gianmaria Pinto, Director del NRC, recalcó la falta de asistencia legal para los solicitantes de asilo, los cuales, al no conocer el proceso y no siempre poder tener un traductor que pueda asesorarlos, no llegan preparados a la entrevista para exhibir las pruebas o argumentos que pudieran justificar la necesidad de protección internacional, por lo que muchas veces son rechazados. En sus palabras:

“La Unión Europea justifica su acuerdo con Turquía como una respuesta temporal a una situación de emergencia. Las personas que han llegado huyendo de la guerra y la persecución se han encontrado con incertidumbre y escaso apoyo legal para preparar las entrevistas que determinarán su destino”<sup>420</sup>.

Por otra parte, Marietje Schaake, miembro del Parlamento Europeo desde 2009 y parte de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE, por sus siglas en inglés), declaró que los refugiados no deberían ser utilizados como medio de pago para la obtención de facilidades migratorias para los turcos y que la Declaración ha puesto a prueba la fe de los ciudadanos turcos pro-europeos debido a que la realidad en la que se basa la misma no refleja las verdaderas condiciones de los refugiados en Turquía:

---

<sup>418</sup> Véase Andrea Shalal, “German Foreign Ministry cites torture, executions in Libyan migrant camps report” [en línea], *Reuters*, Berlín, 29 de enero de 2017, dirección URL: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-libya-report-idUKKBN15D03D> [fecha de consulta: 3 de junio de 2019].

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights y United Nations Support Mission in Libya, *Detained and Dehumanized: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, 13 de diciembre de 2016.

<sup>419</sup> International Rescue Committee, Oxfam Intermón (España) y Norwegian Refugee Council, *op. cit.*, p. 2.

<sup>420</sup> Oxfam Intermón, *op. cit.*, s/p.

“No tengo esperanzas de que se realicen viajes sin visa [...] Los ciudadanos más pro-europeos en Turquía están perdiendo su confianza en la UE. Se sienten traicionados porque los líderes europeos no critican el deterioro del estado de derecho y la situación de los derechos humanos. Esto se vuelve aún más claro ahora que la UE y Turquía hicieron un trato sobre los refugiados. Además, existen preocupaciones sobre la forma en que se trata a estos refugiados después del trato. Hay una gran diferencia entre los acuerdos y las leyes en teoría y en la práctica. Timmermans y Rutte tienen que exigir más garantías de las autoridades turcas”<sup>421</sup>.

Lo anterior, deja ver que incluso al interior de Turquía existen preocupaciones sobre el trato que reciben los refugiados por parte de las autoridades locales, así como de la vulneración de los derechos humanos, y más aún, sobre la visión distorsionada que se tiene de la realidad que estos enfrentan.

A los comunicados de las organizaciones, organismos internacionales y fundaciones, se suman las declaraciones de algunos funcionarios, reporteros e investigadores que se han pronunciado en contra de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, utilizando la libertad de expresión como medio para denunciar las implicaciones de dicho acuerdo migratorio. Pablo R. Suanzes, corresponsal del periódico *El Mundo* en Bruselas, expresó sobre el acuerdo:

“El mensaje es muy claro [...] Si eres un demandante de asilo que huye de Siria, Afganistán o Irak, pero has pasado en tu ruta por Turquía, serás devuelto de forma inmediata. Si llegas a las islas griegas a partir del 20 de marzo, no sólo habrás perdido tiempo y dinero, sino que además serás castigado, pues tu nombre pasará irremediamente al final de la ingente lista de los que aspiran a encontrar acomodo en el futuro”<sup>422</sup>.

Suanzes enfatizó lo evidente, que no importan los obstáculos que logren atravesar los migrantes para llegar a la UE –particularmente Grecia–, una vez registrado su paso por Turquía, la probabilidad de obtener el estatuto de refugiado se vuelve prácticamente imposible. Esto debido a que, como se ha visto, estando

---

<sup>421</sup> Hülya Güler, “Syrian refugees should not be used as bribe for visa-free travel, says EP” [en línea], *Hürriyet Daily News*, Estambul, 19 de mayo de 2016, dirección URL: <http://www.hurriyetaidailynews.com/syrian-refugees-should-not-be-used-as-bribe-for-visa-free-travel-says-ep--99401> [fecha de consulta: 10 de junio de 2019].

<sup>422</sup> Pablo R. Suanzes, “Europa cierra sus puertas desde este domingo” [en línea], *El Mundo*, Bruselas, 19 de marzo de 2016, sección “Internacional”, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/18/56ec122722601d06708b4639.html> [fecha de consulta: 10 de junio de 2019].

en territorio griego los migrantes no sólo se enfrentarán al riesgo de que su solicitud tarde hasta un año en ser procesada, sino que también habrá una alta probabilidad de que la orientación legal para su entrevista sea poca o nula o de que no haya intérpretes disponibles, y que por tal o cual motivo, su solicitud sea rechazada, regresando de nuevo donde empezaron: Turquía.

Suanzes también destacó que la pretensión de que la Declaración resuelva la crisis migratoria en el corto plazo no es viable: “en Bruselas hay pocos que crean posible que lo que no se ha hecho en un año se haga en días. Faltan medios, falta voluntad política y hay un socio del que casi nadie se fía”<sup>423</sup>. Como se enfatizado, la falta de voluntad es uno de los elementos más criticados del control migratorio de la UE al ir en contra del concepto idealizado de apertura, aceptación y no discriminación que se solía difundir de la misma.

Alberto Arce, editor de *The New York Times* en español, se pronunció en contra de las acciones tomadas por los líderes europeos que reflejan su falta de empatía y solidaridad, recordándoles que alguna vez los europeos también fueron desplazados en tiempos de guerra, como los sirios hoy:

“Las decisiones de líderes europeos no solo cuestionan las leyes sino los principios de la Unión Europea, cuyo origen está en la crisis que sufrió Europa tras la Segunda Guerra Mundial, cuando millones de europeos tuvieron que desplazarse entre distintos países, del mismo modo que los sirios, iraquíes o afganos se desplazan ahora”<sup>424</sup>.

Kondylia Gogou también exhibió las condiciones precarias en las que viven los solicitantes de asilo en las islas griegas y los ataques xenófobos a los que se ven expuestos, criticando el hecho de que algunos funcionarios europeos sigan presentando el acuerdo como un éxito viable de reproducirse cuando en realidad no ha estado ni cerca de serlo:

“A lo largo del último año, los dirigentes europeos han intentado presentar el acuerdo UE-Turquía como un éxito, y algunos incluso lo han promovido como modelo reproducible en otros lugares. Para estos líderes, lo único que importa es que el número de llegadas irregulares a Europa ha caído notablemente,

---

<sup>423</sup> *Idem*.

<sup>424</sup> Alberto Arce, “Tras un nuevo acuerdo, la Unión Europea pagará a Turquía para recibir refugiados”, *op. cit.*, s/p.

incluso a corto plazo. Otras partes del acuerdo, como la promesa de una vía significativa, segura y legal de salida de Turquía, siguen en gran medida sin cumplirse. [...] En las islas griegas se evidencia el trágico coste humano del acuerdo. Miles de solicitantes de asilo, sin permiso para marcharse, viven en un tortuoso limbo. Hombres, mujeres, niños y niñas se consumen en condiciones inhumanas, durmiendo en endeble tiendas de campaña y soportando nevadas, y en ocasiones sufren violentos crímenes de odio”<sup>425</sup>.

Por otra parte, Javier de Lucas, catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València, describió la Declaración como la puesta de trabas para los solicitantes de asilo y la imposición de criterios más estrictos para ser reconocidos como refugiados. A través de dicho acuerdo, los líderes han utilizado argumentos xenófobos –disfrazados como acciones a favor de la seguridad nacional– y el hecho de que los solicitantes tienen una cultura distinta para justificar su devolución sin tomar en cuenta los riesgos que toman para llegar a la UE. En sus palabras:

“Se trata, ante todo, de poner trabas que dificulten el acceso legal a territorio europeo de quienes necesitan asilo y, en segundo término, endurecer las condiciones de reconocimiento de ese derecho a quienes consiguen llegar a la UE, so pretexto de las exigencias del orden público y la lucha contra el terrorismo, a los que se une el tópico de la incompatibilidad con culturas que amenazan los derechos humanos y la democracia, cuando hablamos de personas y comportamientos, no de culturas [...]

Una huida en la que, por las dificultades que han de superar, sus propias vidas, las de sus hijos, siguen estando en riesgo. Pero lo que en ningún caso se puede hacer, sin anular de hecho el sentido mismo del asilo, sin vaciarlo, es devolver a aquellos que han llegado hasta nosotros huyendo de la persecución que les amenaza a un lugar no seguro”<sup>426</sup>.

De Lucas citó a Hannah Arendt, filósofa alemana, con una frase que, a pesar de ser utilizada por primera vez en 1943, ha tenido tal alcance que incluso funciona para describir, hasta cierto punto, la situación actual: “la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de

---

<sup>425</sup> Kondylia Gogou, “The EU-Turkey deal: Europe's year of shame”, *op. cit.*, s/p.

<sup>426</sup> Javier de Lucas, *op. cit.*, p. 22.

concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos”<sup>427</sup>. Es decir, que aquellos refugiados que buscan ser recibidos con los brazos abiertos por el simple hecho de haber pisado territorio de la UE, en realidad se han enfrentado a un rechazo sistemático que los interna en campamentos con condiciones deplorables y aislados de una sociedad que ha desarrollado fuertes sentimientos de xenofobia contra ellos.

Sobre esta misma idea, Margarita Trejo Poison, colaboradora docente de la Universidad Internacional de Valencia, expuso la necesidad de virar la línea de acción de los gobiernos europeos que no han hecho más que obstaculizar el acceso a sus territorios, minimizar el otorgamiento de derechos y delegar sus responsabilidades a otros gobiernos. En sus palabras:

“Se necesita otra Europa que cumpla con sus responsabilidades jurídicas y políticas, habilitando vías legales y seguras que garanticen el acceso al asilo y las medidas de salvamento y rescate. Los refugiados necesitan protección, no rechazo. Sin embargo, la respuesta de los países europeos desde que empezó la crisis de refugiados no ha sido otra que mayores restricciones en el acceso a sus territorios, vallas a lo largo de sus fronteras y leyes más restrictivas para acceder al asilo. Asistimos a convertir la legislación de inmigración y asilo y refugio en un derecho de excepción, en la que vale todo recorte de derechos y garantías, legitimar las deportaciones y externalizar la acogida y atención de refugiados. Una Europa, que ponga en el centro de sus políticas de asilo y migratorias la solidaridad y los derechos humanos con una política exterior que no prime sus intereses económicos y geopolíticos por encima de los valores humanos”<sup>428</sup>.

Para finalizar, se exponen las palabras de la abogada española María José López González, quien realiza un análisis crítico de lo que significa que la UE haya decidido firmar un acuerdo con el objetivo de evadir responsabilidades a partir de las concesiones dirigidas a un país que no ha dado motivos para ser considerado seguro.

---

<sup>427</sup> Hannah Arendt, “We Refugees”, *Menorah Journal*, vol. 31, núm. 1, 1943, pp. 69-77.

<sup>428</sup> Margarita Trejo Poison, *Acuerdo de la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016. La UE cierra las puertas a los refugiados* [en línea], Universidad Internacional de Valencia, España, 21 de marzo de 2018, dirección URL: <https://www.universidadviu.com/acuerdo-la-ue-turquia-18-marzo-2016-la-ue-cierra-las-puertas-los-refugiados/> [fecha de consulta: 12 de junio de 2019].

Dicho convenio cuestionó la capacidad humanitaria de la UE y su sentido de empatía frente al desconocido, ese que se ha reflejado en todos los infantes, mujeres y hombres que han venido huyendo de una situación de guerra donde cada día podría ser el último, situación que no parece ser comprendida por el bloque europeo, quienes no se están enfrentado a una situación similar en carne propia. López González escribió:

“Y mientras se discute sobre la capacidad o la realidad para acoger a estas personas, refugiadas, se producen estrategias de escapismo, como es el caso de situar a Turquía como el dique de contención, bajo favores y concesiones a un país, con dudosa condicionante democrática.

Es, sin duda, uno de los desafíos más inquietantes a los que tiene que hacer frente Europa, al cuestionamiento sobre nuestra capacidad humanitaria, frente a esos miles de personas que se ven huyendo de un territorio que hasta ahora conformaba parte de su identidad y de su historia, pero que les resulta tan hostil como el peligro que entraña continuar viviendo en el mismo. Europa, ese espacio de convivencia y de pacificación territorial se ve intimidado por miedo a los que vendrá, quiénes serán, y cómo afectará al propio *statu quo*. Es la afirmación del miedo al extranjero, al desconocido, y a una inseguridad en la capacidad humanitaria de Europa; o, mejor dicho, la incapacidad de unos dirigentes atenazados por el miedo a las circunstancias.

Y mientras observamos a esos refugiados, arriesgar sus vidas, morir en el intento, una se pregunta nuestra capacidad para reconocer en la dignidad humana el mayor valor del individuo. Son personas todos aquellos niños, mujeres y hombres que buscan el refugio de una paz, tan lejos de sus recuerdos, de sus antepasados, de sus costumbres. Son personas que se han visto obligados a salir de sus raíces porque les hacen peligrar sus vidas. Son personas aquellas que nos interpelan acerca de la capacidad de solidaridad. ¿Por qué resulta tan difícil acoger a estas personas, a estos ciudadanos, ya del mundo, porque han sido expulsados de su territorio? [...]

Lástima que no se sepa, desde Europa, reconocer y apoyar a estas personas que buscan en el asilo, el único refugio que les queda para poder sobrevivir. Se trata de sobrevivir, no se trata de confrontar espacios y territorios. Sino de dispensar apoyo a familias, hombres, mujeres y niños que un día, desde el destino de la vida, fueron señalados para ser objetos de la mayor de las

desgracias, el conflicto armado, como causa de sometimiento y desprecio a la condición humana. Y lo que es peor, ahora se encuentran en una especie de cuneta vital, al socaire de la solidaridad de toda Europa. Que, aún hoy, sigue contemplando esas riadas de personas recorriendo sus fronteras, y alejándose de ellas como apestados por un miedo, que no es otra cosa, que la fragilidad de nuestras comodidades de occidente”<sup>429</sup>.

En resumen, la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 ha recibido, desde su negociación, innumerables críticas que hacen referencia hasta el más mínimo detalle de los puntos acordados; y es que a pesar de que las instituciones y funcionarios europeos sigan queriendo demostrar que el convenio ha resultado todo un éxito con base en la baja de cruces irregulares hacia la UE, la realidad es que los solicitantes no disminuyen, lo único que logró el acuerdo fue que la problemática pasara a ser responsabilidad del gobierno turco donde sigue aumentando la cantidad de solicitudes pendientes y donde la mayor parte de los migrantes siguen sin recibir asistencia humanitaria o legal alguna, quedando fuera de los campamentos para refugiados, y por tanto, en un limbo legal y físico entre fronteras.

A la vez, se reitera que el acuerdo ha provocado que el sentido humanitario y empatía de los dirigentes y ciudadanos de los Estados miembros sea cuestionado debido a la xenofobia que ha imperado en muchos de ellos, la cual ha generado crímenes de odio contra los solicitantes de asilo y que su proceso de integración se torne complicado, dando lugar a la reflexión sobre si realmente la UE pudiera seguirse viendo como un espacio de aceptación, tolerancia y diversidad.

Por otra parte, la vulneración a los derechos humanos ha sido un tema controversial en torno al convenio debido, en primer lugar, a que la legalidad de este –en cuanto a que las deportaciones realizadas pueden considerarse como una expulsión colectiva– se ha puesto en duda en varias ocasiones y por distintas entidades. En segundo lugar, por las circunstancias en los campamentos de refugiados y las zonas fronterizas, tanto en Turquía como en Grecia, que continúan causando indignación debido a las diversas denuncias de organismos

---

<sup>429</sup> María José López González, “Refugiados: apuesta por la dignidad humana” [en línea], *Extremadura*, sección “Opinión”, 24 de abril de 2016, dirección URL: [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/opinion/refugiados-apuesta-dignidad-humana\\_933485.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/opinion/refugiados-apuesta-dignidad-humana_933485.html) [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].

internacionales e instituciones sobre la falta de recursos en esos espacios, las condiciones en las que se vive y los constantes abusos por parte de las autoridades en contra de los migrantes que intentan cruzar dichas fronteras.

Parece necesario entonces que los dirigentes de la UE reproduzcan empatía entre sus ciudadanos para comprender que las personas que quieren llegar a sus territorios lo hacen porque en su lugar de origen sobrevivir es un reto de todos los días, que puedan entender el miedo que trae consigo la guerra y el hecho de no saber si al siguiente día ellos mismos o sus familias seguirán con vida y que la única opción que queda es dejar todo atrás, emprender un peligroso, largo y arriesgado viaje para buscar un lugar seguro donde volver a empezar e intentar conseguir protección tras enfrentarse a un sinnúmero de obstáculos legales, lingüísticos, sociales y culturales para ser considerado refugiado.

Con este entendimiento y comprensión, la UE podría dejar de ver a los solicitantes de asilo como simples números que entran a su territorio y que les suponen un gasto adicional. Asimismo, si se lograra simpatizar con la situación a la que se enfrentan los migrantes sirios, los Estados miembros podrían dejar de utilizarlos como moneda de cambio en negociaciones políticas y lograrían verlos como lo que son, personas que necesitan amparo frente a un conflicto bélico cuyo alcance ha sido tal, que ha provocado el desplazamiento de más de 5 millones de personas que se encuentran dispersas en el mundo buscando un lugar para dejar de huir y tener un nuevo inicio.

Aunado a lo anterior, y ahora que la problemática ha sido denegada a Turquía, la UE debería asegurarse de cumplir con las condiciones pactadas en la Declaración, ya que ante la falta de avances en el proceso de integración, en la liberación del visado para los ciudadanos turcos y los cuestionamientos sobre la continuación del apoyo económico, el Presidente del país, Recep Tayyip Erdoğan, ha amenazado con dejar abiertas las fronteras para permitir el paso de los aproximadamente 3.6 millones de refugiados hacia territorio europeo; en un discurso en Ankara, Erdoğan advirtió:

“¡Oh, Unión Europea, ¡entra en razón! Lo digo de nuevo: si ustedes intentan presentar nuestra operación como una invasión, abriremos las puertas y les

enviaremos 3,6 millones de migrantes [...] Ustedes nunca fueron sinceros. Ahora dicen que bloqueará 3 mil millones de euros<sup>430</sup>. ¿Acaso respetaron ustedes alguna vez alguna promesa de las que nos hicieron? No”<sup>431</sup>.

Contrario a lo expuesto por Erdoğan, Mogherini anunció que el apoyo económico concedido al gobierno turco dirigido a la atención de los refugiados se mantendría, haciendo alusión –acertadamente– a que el hecho de retirarlo sería un error: "Cometeríamos un error si cuestionamos la financiación de la Unión Europea en las ayudas a los refugiados sirios, porque el dinero no va a Turquía, sino a los refugiados sirios"<sup>432</sup>.

En consecuencia, la encrucijada en la que se encuentra la UE se presenta cada vez más compleja, causando que las próximas acciones de los Estados miembros se vuelvan definitivas no sólo para el futuro migratorio de los refugiados que permanecen en Turquía –quienes se han visto inmersos en un jugueteo de cambios políticos entre ambas partes–, sino también para la ya de por sí inestable situación política de la UE.

---

<sup>430</sup> No se encontraron documentos oficiales que enuncien el retiro de los 3,000 millones de euros.

<sup>431</sup> S.A., “Tras ataque a Siria, presidente de Turquía amenaza a UE con enviar migrantes”, [en línea], *El Universal*, sección “Mundo”, 10 de octubre de 2019, dirección URL: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/tras-ataque-siria-presidente-de-turquia-amenaza-ue-con-enviar-migrantes> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2019].

<sup>432</sup> Pere Ríos y Bernardo de Miguel, *op. cit.*, s/p.



## Conclusiones

Después de casi diez años en guerra y un país destrozado por la contienda, el régimen de Bashar al-Assad ha retomado gran parte del suroeste sirio que había perdido durante la guerra civil, lo que ha provocado que se hable de su posible victoria frente a los rebeldes, lo cual, si sucediera, daría lugar a que el gobierno quedara en deuda con sus aliados por los apoyos proporcionados durante la contienda y a que la ola de represión contra los opositores y los abusos por parte de la élite en el poder se intensificaran.

A este saldo político, se suma la pérdida económica y la inestabilidad social que ha traído consigo el conflicto, entre los que se encuentran la pérdida de miles de millones de dólares, la destrucción de una gran parte de la infraestructura nacional, las enormes mermas materiales, la muerte de cientos de miles de personas, la inestabilidad interna y la afectación de la imagen internacional del país.

Asimismo, la disputa ha afectado la forma de vida de sus habitantes y ha impactado incluso en las futuras generaciones ya que todos los menores que están viviendo el ambiente bélico de la guerra civil jamás podrán conocer la Siria que sus padres recuerdan ya que esta ha sido destrozada por los constantes bombardeos y tiroteos que ha habido entre las partes combatientes, dejando únicamente escombros en donde alguna vez existieron templos, escuelas, hospitales y museos que ahora sólo pueden ser vistos en fotografías previas a la guerra.

Ahora bien, es necesario recalcar que desde que el conflicto se internacionalizó la intervención de las potencias en la contienda no ha respondido a una acción humanitaria o a la intención de encontrar una solución pacífica entre las partes, sino más bien ha atendido a los intereses económicos y políticos que hay detrás de cada uno, en especial con relación a los recursos naturales de la zona – gas natural y petróleo– y la posición geoestratégica de Turquía como puente comercial entre Asia y los mercados internacionales.

En el caso específico de la UE, si bien en un inicio impuso una serie de restricciones políticas y sanciones comerciales al gobierno sirio con el fin de romper todo tipo de relación con el régimen hasta que este consiguiera finalizar la guerra a través de una transición política genuina a la democracia, en realidad su principal

preocupación respecto al conflicto en Siria ha sido la llegada de las olas masivas de migrantes a su territorio.

Con base en esto, la política migratoria de la UE ha tenido como primordial objetivo el control y la mitigación de la migración proveniente de Siria; y es que a pesar de que desde el 2011 ya existían cuatro rutas migratorias utilizadas por los sirios para llegar a Europa, no fue sino hasta el 2015 que se dio el punto más álgido de la llamada crisis de refugiados cuando el flujo de cruces fronterizos a la UE se duplicó respecto al año anterior, siendo un 40% procedente de la ruta del Mediterráneo Oriental que cruza a través de Turquía con destino a las islas griegas.

A las llegadas irregulares por tierra se le sumaron los arribos por vía marítima a través del Mediterráneo, en los que grandes cantidades de migrantes se aventuraron en navíos desbordados con destino a Europa, lo que causó una serie de naufragios y la muerte de miles de personas. Imágenes de los sucesos fueron difundidas a nivel internacional, lo que puso de manifiesto las deficiencias del sistema migratorio europeo y provocó críticas a la inacción de la UE para prevenir dichos accidentes.

La carga migratoria finalmente desbordó los sistemas de la UE en materia de asilo y refugio a tal grado que el Parlamento Europeo calificó al fenómeno como la peor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial. Frente a ese escenario, la propuesta de la Comisión Europea de un sistema de cuotas para la distribución equitativa de refugiados entre los Estados miembros se presentó como una medida justa y necesaria que, sin embargo, resultó un fracaso.

Lo anterior debido a que 20 de los 22 Estados contemplados no cumplió con los compromisos que adquirieron e incluso algunos de ellos –República Checa, Eslovaquia y Polonia– se pronunciaron en contra de la iniciativa de la Comisión. Debido al fiasco que significó el proyecto –que no hizo más que evidenciar la carencia de humanitarismo, solidaridad y empatía por parte del bloque europeo y provocarle críticas por su incumplimiento y falta de compromiso–, se decidió que la revisión y reestructuración de la política migratoria, así como reformas adicionales para garantizar la seguridad fronteriza y una distribución más justa de los

solicitantes de asilo, eran vitales para asegurar el control de las olas masivas de refugiados y, más aún, para hacer frente a cualquier situación similar futura.

Como resultado de esta decisión, se publicó la Agenda Europea de Migración y se dio la reforma del SECA; dicho documento estableció las líneas de acción a seguir por los Estados miembros tanto para afrontar los retos inmediatos de la crisis de refugiados como para establecer los mecanismos de una política migratoria diseñada para encarar crisis futuras. Las prioridades establecidas fueron el abordaje de las causas fundamentales de la migración irregular y forzada –es decir, evitar en primera instancia que los pobladores salieran de sus países de origen o de tránsito–, combatir las redes de tráfico de migrantes y trata de personas, salvar vidas y proteger las fronteras, fortalecer la cooperación con Estados no miembros, generar medios legales para la llegada de migrantes a la UE y reforzar los trabajos en materia de retorno, readmisión, reubicación e integración.

La reforma al SECA, por su parte, se produjo con el fin de aumentar la capacidad de los Estados miembros para dar seguimiento a la enorme cantidad de solicitudes de asilo que se presentaban a diario y garantizar un trato igualitario y justo para los demandantes sin importar el Estado miembro donde presentaran su petición al homogeneizar los procedimientos para examinar las solicitudes de asilo. Sus objetivos principales fueron la creación de la GEFC, el refuerzo de la Agencia de Asilo de la UE, una política de retorno más rigurosa y el aumento y promoción de las vías legales de ingreso hacia la Unión.

No obstante, a pesar de las intenciones escritas, las reuniones de Ministros, las cumbres, los comunicados de prensa, las directivas, las reformas y todas las acciones publicadas por el Consejo de la UE para combatir las presiones migratorias, expuestas ampliamente en el presente trabajo de investigación, la realidad es que la distribución desigual de las responsabilidades, la inacción de algunos Estados miembros, el sentimiento de xenofobia y la falta de solidaridad y hospitalidad han puesto en duda los principios de la UE y han afectado su imagen a nivel internacional.

Asimismo, la UE ha sido criticada en cuanto a que más que una crisis en términos numéricos o económicos, pareciera que se trata de una carencia de

empatía sumada a la falta de voluntad para frenar la situación desde adentro y la intención cada vez más obvia de delegar sus obligaciones hacia los países del exterior, cubriéndose detrás de un discurso de responsabilidad compartida. Muestra de lo anterior es el hecho de que la UE ha optado por firmar acuerdos migratorios con algunos de los principales países de tránsito de los refugiados como Libia y especialmente Turquía, que al ser el país que ha acogido al mayor número de refugiados en el mundo –dentro de los 151 centros comunitarios instalados en 54 de sus provincias– y la principal vía de tránsito con destino a la UE, ha sido el principal objetivo del bloque europeo respecto a la cooperación con Estados no miembros en materia migratoria.

Previo a la firma de la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, la relación entre ambas partes, en específico sobre la posibilidad del ingreso de Turquía a la UE, había estado detenida ya que, a pesar de sus intentos para convertirse en Estado miembro, no conseguía cubrir el sinfín de condiciones y obstáculos impuestos por la UE para no darle una respuesta clara –negativa o positiva– a su solicitud de ingreso. Mientras tanto, con relación a la migración de la población turca hacia Europa, esta era fundamental debido a que aproximadamente el 80% de las remesas de aquel país provenían de la UE, representando una de sus principales fuentes de ingreso.

Con en estas condiciones preliminares, el bloque europeo encontró en su relación con Turquía el pretexto perfecto para poder aprovechar el deseo de esta de ingresar al bloque y la importancia de su relación migratoria como herramientas para conseguir su apoyo en cuanto al control de las olas masivas de refugiados provenientes de Siria; como resultado de dicha estrategia, se firmó la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

Teniendo como base el Plan de acción conjunto UE-Turquía del 15 de octubre de 2015, la Declaración obliga a Turquía a recibir de regreso a todos los solicitantes de asilo que hayan salido de su territorio rumbo a las islas griegas, ya sea que lo hayan hecho de forma ilegal o que su solicitud haya sido rechazada; esto, a cambio de que los refugiados ya establecidos en Turquía fueran reubicados en alguno de los Estados miembros. A cambio, la UE mandaría recursos para la

manutención de los campamentos de refugiados en las provincias turcas, exentaría a los ciudadanos turcos de la visa para viajar a sus territorios y avanzaría en las negociaciones para el ingreso de Turquía al bloque.

Con el tiempo surgieron inconsistencias e incumplimientos en la aplicación del acuerdo que de nuevo pusieron en duda el compromiso de los Estados miembros y su capacidad de generar solidaridad y empatía para con los refugiados. La primera de esas inconsistencias fue que la política de retornos a Turquía desde Grecia se expuso como una medida temporal; sin embargo, cuatro años después y con un calendario de contribuciones destinadas a la aplicación de dicha política proyectadas para 2023, no se entiende el sentido de la palabra “temporal” plasmada en la Declaración.

Otro elemento que se ha criticado ha sido la consideración de Turquía como país seguro, ya que a pesar de que algunas organizaciones internacionales han denunciado las constantes violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades turcas, el bloque europeo ha decidido no considerarlas a fin de justificar y legalizar el envío de los solicitantes a dicho territorio. Asimismo, se ha considerado que Turquía no puede ser un país seguro debido a la limitación geográfica que mantiene respecto a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual provoca que el gobierno no pueda reconocer plenamente la condición de refugiado a los solicitantes de asilo no europeos y que este pueda deslindarse de brindarles una protección efectiva a los migrantes sirios como lo exige el Derecho Internacional.

Al mismo tiempo, se han juzgado los retornos desde Grecia como deportaciones colectivas apresuradas que van en contra de los principios de la UE y que, al no existir un ente que monitoree, supervise o controle la correcta aplicación de la Declaración, no haya tampoco alguna institución que castigue los abusos autoritarios, las violaciones al proceso de examinación de solicitud en Grecia o los retornos turcos injustificados.

Por otra parte, se vuelve a reprobar la inequitativa distribución de responsabilidades entre los Estados miembros y la inacción de algunos de ellos, hecho que ha provocado que las presiones migratorias se centralicen en unos

cuantos Estados. En este sentido, pareciera que ciertos gobernantes europeos no ven a los refugiados como personas con familias que han dejado todo atrás para huir de un ambiente bélico insostenible donde sus vidas corren peligro, sino como un contingente que les representa gastos sobre sus economías, es decir, se rigen bajo un modelo donde no existen personas ni derechos, sino números y estadísticas.

Lo que necesitan los migrantes sirios es una respuesta humanitaria y solidaria frente a la situación en la que están inmersos y no el rechazo que han recibido. A su vez, los esfuerzos de reubicación y reasentamiento tampoco han tenido los avances esperados precisamente como consecuencia de ese reparto dispar de responsabilidades entre los Estados miembros y la pasividad de algunos de ellos que hacen todo por alargar los procesos o que simplemente se niegan a realizarlos, generando resultados similares a los obtenidos con el sistema de cuotas del 2015.

En relación al sistema de gestión migratoria en Grecia –el cual examina las solicitudes para obtener el estatuto de refugiado y que finalmente decide quiénes permanecen en su territorio y quiénes son retornados a Turquía–, también ha presentado fallas importantes debido a la carencia de intérpretes y asesoría legal adecuada que causa que los solicitantes de asilo lleguen a aguardar hasta años para que sus solicitudes sean procesadas, tiempo de espera en el que quedan atrapados en un limbo legal y fronterizo donde deben cuidarse solos y con sus propios recursos al no contar con protección internacional. A su vez, la falta de empatía por parte de los examinadores de las solicitudes de asilo que no comprenden los fundados temores ni los motivos individuales de los migrantes sirios para huir de su país ha provocado que se rechacen peticiones injustamente.

Asimismo, una de las mayores inconsistencias de la Declaración recae en el hecho de que contempla al mismo tiempo el retorno de los migrantes a Turquía y el avance en las negociaciones para su integración al bloque; es decir, si la UE ha estado regresando a los migrantes irregulares a Turquía para deslindarse de esa responsabilidad, su ingreso a la UE resultaría una incongruencia debido a que esa tarea volvería a ser parte de las competencias de la Unión.

En relación con este tema, los pronunciamientos de las instituciones y los funcionarios de la UE también han sido contradictorios en varias ocasiones, ya que mientras Jean-Claude Juncker afirmaba que Turquía no formaría parte del bloque europeo en un futuro previsible, el Consejo de Asuntos Generales la incluía en sus conclusiones relacionadas con la política de ampliación de la UE. La realidad es que estas situaciones han sido la forma diplomática de la Unión para seguir dejando al gobierno turco en la incertidumbre entre ser Estado miembro o no, sin negar por completo su entrada, pero sin dejar de obstaculizarla.

El otro asunto en el que la UE se ha mostrado renuente a cumplir ha sido la liberación de los visados a ciudadanos turcos, ya que a pesar de que la Declaración puso una fecha para que se llevara a cabo la misma, la UE sigue sin materializarla, hecho que ha generado que incluso uno de los Ministros turcos y el propio Presidente hayan advertido que el gobierno podría romper el acuerdo bilateral si no se suprimía el visado que continúa vigente.

En resumen, la UE se encuentra en una encrucijada cuya decisión definirá el futuro migratorio de la misma, ya que si el bloque europeo no cumple con las contribuciones económicas y los compromisos respecto a la liberación de visados y el avance en el proceso de integración de Turquía a la Unión, esta podría abrir sus fronteras y todos los desplazados sirios que actualmente están siendo recibidos en su territorio saldrían de nuevo en búsqueda de la obtención del estatuto de refugiado en alguno de los Estados miembros al no existir impedimento para hacerlo.

Por otra parte, si bien la Declaración ha sido considerada por algunos como una acción necesaria y extraordinaria que ha comprobado ser la solución inmediata a la crisis de refugiados, gracias a la disminución de los cruces fronterizos irregulares; otros, en cambio, la ven como la forma en la que la UE se ha deslindado de sus obligaciones al usar a los refugiados como “moneda de cambio” entre ambas partes y al rentar a Turquía como barrera migratoria, alquiler que se ha pagado por medio de la entrega de recursos económicos y la promesa del otorgamiento de concesiones políticas.

A lo anterior, se suman las declaraciones xenofóbicas y racistas de algunos funcionarios europeos y la promoción de un discurso que ha utilizado el argumento

de que los migrantes sirios tienen una cultura distinta para provocar en la población un sentimiento de rechazo hacia estos. Por tanto, más que promesas y compromisos, lo que hace falta es una mayor coordinación entre las instituciones, agencias y gobiernos de los Estados miembros y un reparto justo de las responsabilidades.

A su vez, la UE necesita solidaridad y voluntad política para enfrentar el futuro y poder recuperar la imagen de espacio próspero, humanitario y justo dispuesto a apoyar a aquellos que lo necesiten por el simple hecho de pisar su territorio. Se requiere una UE que cumpla con sus responsabilidades jurídicas, que habilite vías legales y seguras para acceder al estatuto de refugiado, que deje a un lado la xenofobia y que recuerde que alguna vez, tras la Segunda Guerra Mundial, ellos mismos fueron también desplazados forzados que migraron a diferentes países en tiempos de guerra, como los sirios hoy. Es por esto que los Estados miembros deberían entender que los refugiados son un conjunto de personas que, al no contar con otra opción y ante el riesgo de no sobrevivir, dejan todo lo que son, conocen y tienen por aventurarse en un viaje lleno de obstáculos a fin de buscar protección para ellos y sus familias, los cuales no deberían afrontar dicha situación adversa por su cuenta.

Con base en lo expuesto, se confirma entonces que la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016 es un instrumento que ha reforzado la necesidad mutua entre los involucrados, por parte de la UE de seguir aportando recursos al gobierno turco con el fin de mantener la barrera migratoria a su favor y evitar que los más de tres millones de refugiados ingresen a su territorio y por la de Turquía de continuar generando incentivos para aumentar la posibilidad de integrarse al bloque y conseguir que sus ciudadanos obtengan el visado que les permita laborar y circular dentro de los Estados miembros.

## Bibliografía

1. Aguilar Aguayo, Almudena, *De Siria al mundo: un conflicto internacional*, Universidad Complutense de Madrid, España, 2016.
2. Alcaide Fernández, Joaquín y Casado Raigón, Rafael, *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2011.
3. Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008.
4. Argote, Rosabel, *19 herramientas para hacer frente a los discursos del odio y discursos ofensivos*, Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi, Euskadi, 2018.
5. Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, CNDH, México, 2015.
6. Comisión Europea, *Gestionar la migración en todos sus aspectos. Nota de la Comisión previa al Consejo Europeo de junio de 2018*, Bruselas, 2018.
7. Comisión Europea, *Una Europa que proteja nuestras fronteras y aplique una política responsable en materia de migración. Más sólida, fuerte y democrática*, Bruselas, 2018.
8. Consejo de Europa, *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*, Estrasburgo, 1º de febrero de 1995.
9. Consejo de la Unión Europea, *Decisión 2013/255/PESC del Consejo del 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria*, Consejo de la Unión Europea, Bélgica, 2013.
10. De la Fuente Pascual, Félix, *Glosario jurídico-político de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002.
11. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, Doc. 348/98, Bruselas, 24 de diciembre de 2008.
12. Embajada de la República de Turquía en México, *Política Exterior Turca*, México, 2008.

13. European Asylum Support Office, *Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.
14. Instituto Europeo del Mediterráneo, *Anuario IEMed del Mediterráneo 2016*, editado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Barcelona, España, 2016.
15. International Organization for Migration, *World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change*, Suiza, 2010.
16. International Rescue Committee, Oxfam Intermón (España) y Norwegian Refugee Council, *The reality of the EU-Turkey Statement. How Greece has become a testing ground for policies that erode protection for refugees*, 17 de marzo de 2017.
17. Kahale Carrillo, Djamil Tony, *El nuevo sistema del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Andavira, España, 2017.
18. Labrada Calera, Elena María, *El papel de Turquía en la crisis siria: el nuevo "gran juego" con Irán*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 66/2012, 4 de septiembre de 2012, España, 2012.
19. Lorca Cánovas, Patricia, *El acuerdo entre la Unión Europea y Turquía y el concepto de tercer país seguro aplicado a Turquía*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2016.
20. Meschoulam, Mauricio, *La guerra en Siria: cinco años de análisis, abril 2011-diciembre 2016*, Paradigma, 2016.
21. Morillo Llovo, Jacobo, *Turquía: El socio de todos, la aliada de nadie*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 123/2017, 11 de diciembre de 2017, España, 2017.
22. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Serie de Capacitación Profesional, núm. 8, ONU, Nueva York y Ginebra, 2004.
23. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Reasentamiento del ACNUR*, Ginebra, 2011.

24. Önalp, Ertuğrul, *Chipre, del pasado al presente*, Instituto de Historia de la República Turca de la Universidad de Ankara, Ankara, 2007.
25. Perazzo, Nicolò, *El conflicto sirio y los apoyos de sus aliados*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 91/2012, 27 de noviembre, España, 2012.
26. Perazzo, Nicolò, *Turquía, actor de relevancia en el panorama geopolítico global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2012.
27. Ramírez Poggi, Olga Elena y Lukashevich Pérez, Olga, *Los intereses y las posiciones de los principales actores internacionales en el conflicto de Siria*, Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Argentina, 2016.
28. S.A., *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, Roma, 4 de noviembre de 1950.
29. Sökmen, Melike Janine, et al., *Rusia, Irán y Turquía ¿una estrategia común en Siria?*, Barcelona Centre for International Affairs, Doc. 196, España, 2018.
30. Soysal, Levent, *Un recuento de la migración turca en y hacia Europa: pasado, presente y futuros*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
31. Tawil Kuri, Marta, *Siria. Poder regional, legitimidad y política exterior 1996-2015*, El Colegio de México, México, 2016.
32. Tori Moreno, Manuel, *Mediterráneo, un año después*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 123/2016, 19 de diciembre de 2016, España, 2016.
33. Torreblanca, José Ignacio, *Once tesis sobre Turquía y la Unión Europea*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Doc. 199/2004, 23 de diciembre de 2004, España, 2004.
34. Ülgen, Sinan, *From inspiration to aspiration. Turkey in the New Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Estados Unidos, 2011.
35. Ülgen, Sinan, *Turkey in the new Middle East*, The Carnegie Papers, Bruselas, 2011.
36. United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced displacement in 2017*, Ginebra, 2018.

37. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights y United Nations Support Mission in Libya, *Detained and Dehumanized: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, 13 de diciembre de 2016.
  38. Yasemin Soysal Nuhoglu, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- 

### Hemerografía

1. Aragall, Xavier, "Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo", *Vanguardia. Refugiados, otro proyecto que desafía a Europa*, núm. 58, España, octubre, 2015, pp. 17-24.
2. Arendt, Hannah, "We Refugees", *Menorah Journal*, vol. 31, núm. 1, 1943, pp. 69-77.
3. Bagdonas, Azuolas, "Russia's Interests in the Syrian Conflict: Power, Prestige, and Profit", *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 5, núm. 2, Estambul, 2012, pp. 55-77.
4. Barcelona Centre for International Affairs, "Anexo. Las migraciones en la República de Turquía", en *Anuario Internacional CIDOB 2011. Turquía, perfil de país*, Barcelona, 2011, pp. 487-492.
5. Cagaptay, Soner (ed.), *Turkish Foreign Policy under the AKP: The Rift with Washington*, The Washington Institute for Near East Policy, núm. 3, Estados Unidos, 2011, pp. 1-16.
6. Chislett, William, "Turkey's EU Membership: The Moment of the Truth", *Area Europe*, núm. 17, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, España, 2004, pp. 1-25.
7. Colomina, Carmen, "Reformar la Unión Europea en 2018: cinco propuestas, cinco voluntades políticas", en Barcelona Centre for International Affairs, *Notes internacionales*, núm. 187, Barcelona, 2018, pp. 1-6.
8. Eralp, Atila, "Turkey and European Union", en Martin, Leonore G. (editora), *The future of Turkish foreign policy*, Belfer Centre for Science and International

- Affairs, Studies in International Security, Institute of Technology, Massachusetts, 2003, pp. 52-65.
9. Fuentes Monzonís-Villalonga, Jorge Antonio, "Turquía: ¿Asociado o miembro?", en Stampa, Leopoldo (coord.), *Turquía a las puertas de Europa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 132, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2005, pp. 23-35.
  10. Ghotme, Rafat, "El rol de las potencias en la guerra civil siria: hegemonía y contrahegemonía en la política mundial", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 118, México, 2014, pp. 99-129.
  11. González Vega, Javier A., "Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, núm. 56, año 21, Madrid, enero-abril, 2017, pp. 27-75.
  12. Javier de Lucas, "Refugiados como "moneda de cambio". Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 12, España, 2016, pp. 17-32.
  13. Lewis, Jessica, "The Islamic State: A Counter-Strategy for a Counter-State", *Middle East Security Report*, núm. 21, Washington, Institute of Study of War, Estados Unidos, 2014, pp. 4-33.
  14. Marrero Rocha, Inmaculada, "La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo" [en línea], *Relaciones Internacionales*, núm. 22, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales-UAM, febrero-mayo, México, 2013, pp. 127-148, dirección URL: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/443.html>.
  15. Matthew, Hunt, "The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, present and Future", *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, 2014, pp. 500-535.
  16. Mole, Nuala, "Some Reflections on the Common European Asylum System and the Evolving European Case Law", en Becchi, Pado (coord.), *Ragion Pratica*, núm. 41, il Mulino, Bologna, Italia, 2013, pp. 511-525.

17. Sanahuja, José Antonio, “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, en Mesa, Manuel (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario*, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2016, pp. 71-106.
18. Sandell, Rickard, 2005. “Turquía: desafíos demográficos de una ampliación de la Unión Europea”, en Stampa, Leopoldo (coord.), *Turquía a las puertas de Europa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 132, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2005, pp. 37-64.
19. Serrano Caballero, Enriqueta y Navarrete Ortíz, Paola, “Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea”, *Desafíos*, año 23, tomo I, Bogotá, 2011, 97-141.
20. Soler García, Carolina, “The European Border and Coast Guard: An improvement on Frontex? A Provisional Assessment”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2017, pp. 1-44.
21. Soler I Lecha, Eduard, “España y Turquía: Claves del apoyo español a la adhesión turca y perspectivas de futuro”, en Stampa, Leopoldo (coord.), *Turquía a las puertas de Europa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 132, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2005, pp. 95-125.
22. Tato Porto, Francisco Javier, “Impacto en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea”, en Stampa, Leopoldo (coord.), *Turquía a las puertas de Europa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 132, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2005, pp. 65-94.
23. Triandafyllidou, Anna y Mantanika, Regina, “Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea”, *Red Internacional de Migración y Desarrollo*, vol. 15, núm. 28, México, enero-junio, 2017, pp. 7-38.

### Artículos electrónicos

1. Abad Liñán, José Manuel, “El baile de cifras de los muertos en Siria” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 14 de diciembre de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811\\_024842.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/13/actualidad/1481643811_024842.html).
2. ABC News, “Libya migrant boat sinking: Up to 700 feared dead as migrant ship capsizes in waters south of Italy” [en línea], *ABC News*, 19 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.abc.net.au/news/2015-04-19/up-to-700-feared-dead-after-migrant-boat-sinks-off-libya/6404438>.
3. Abellán, Lucía, “La ONU advierte a la UE de que “la expulsión colectiva” está prohibida” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, Bruselas, 9 de marzo de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457435676\\_657104.html](https://elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457435676_657104.html).
4. Agerholm, Harriet, “Refugees are ‘Muslim invaders’ not running for their lives, says Hungarian PM Viktor Orban” [en línea], *Independent*, Sección “Europe”, Reino Unido, 9 de enero de 2018, dirección URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugees-muslim-invaders-hungary-viktor-orban-racism-islamophobia-eu-a8149251.html>.
5. Agudo, Alejandra, “El acuerdo con Turquía es la única solución a la situación de los refugiados” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, Madrid, 17 de marzo de 2017, dirección URL: [https://elpais.com/elpais/2017/03/17/planeta-futuro/1489752378\\_829766.html](https://elpais.com/elpais/2017/03/17/planeta-futuro/1489752378_829766.html).
6. Amnesty International, *Europe’s Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey* [en línea], 16 de diciembre de 2015, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>.
7. Amnesty International, *Greece: Refugees Detained in Dire Conditions amid Rush to Implement EU-Turkey Deal* [en línea], 7 de abril de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.
8. Amnesty International, *Turkey “Safe Country” sham revealed as dozens of afghans forcibly returned hours after EU refugee deal* [en línea], 23 de marzo de

- 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/>.
9. Amnesty International, *Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal* [en línea], 1 de abril de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.
  10. Amnesty International, *Urgent Action: Syrians Returned from Greece, Arbitrarily Detained* [en línea], 19 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/4071/2016/en/>.
  11. Amnistía Internacional, *Grecia: Mensaje para dirigentes europeos proyectado en la Acrópolis en el aniversario del acuerdo UE-Turquía* [en línea], 18 de marzo de 2019, Acrópolis, dirección URL: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/03/greece-message-for-european-leaders-beamed-onto-acropolis-on-anniversary-of-eu-turkey-deal/>.
  12. Amnistía Internacional, *La crisis de refugiados de Siria en cifras* [en línea], España, 23 de diciembre de 2016, dirección URL: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-crisis-de-refugiados-de-siria-en-cifras/>.
  13. Amnistía Internacional, *Las temerarias devoluciones de refugiados de la UE a Turquía son ilegales* [en línea], 3 de junio de 2016, dirección URL: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/las-temerarias-devoluciones-de-refugiados-de-la-ue-a-turquia-son-ilegales/>.
  14. Arce, Alberto, "Tras un nuevo acuerdo, la Unión Europea pagará a Turquía para recibir refugiados" [en línea], *The New York Times*, 8 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2016/03/08/tras-un-nuevo-acuerdo-la-union-europea-pagara-a-turquia-para-recibir-refugiados/>.
  15. Asamblea General, *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* [en línea], Doc. 57/199, Nueva York, 9 de enero de 2003, dirección URL: <https://undocs.org/es/A/RES/57/199>.

16. Associated Press, "Turkey, Iraqi Kurds to act against Kurdish rebels" [en línea], *The Daily Star*, sección "Middle East", 2 de agosto de 2012, dirección URL: <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Aug-02/183126-turkey-iraqi-kurds-to-act-against-kurdish-rebels.ashx#axzz23bbbvXVK>.
17. Banco Mundial, *El descontento de la clase media impulsó la primavera árabe* [en línea], 21 de octubre de 2015, dirección URL: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/10/21/middle-class-frustration-that-fueled-the-arab-spring>.
18. Barcelona Centre for International Affairs, "Reacciones internacionales" [en línea], en Irfan, Mehreen, *et al.*, *Dossiers: Conflicto en Siria*, 2014, dirección URL: [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto en siria/reacciones internacionales](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto%20en%20siria/reacciones%20internacionales).
19. BBC Mundo, "5 preguntas para entender el enfrentamiento entre Turquía y Grecia por Chipre, la isla dividida hace 40 años" [en línea], *BBC Mundo*, sección "Mundo", 10 de enero de 2017, dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38558296>.
20. BBC Mundo, "7 preguntas para entender el caos de Libia desde la caída de Gadafi" [en línea], *BBC Mundo*, 4 de agosto de 2016, dirección URL: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36971817>.
21. BBC Mundo, "Cómo Siria puede ser el escenario que intensifique el conflicto entre Estados Unidos, Rusia, Irán e Israel" [en línea], *BBC Mundo*, 14 de abril de 2018, dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43730401>.
22. BBC Mundo, "Egipto: ¿cómo acabó condenado a muerte Mohamed Morsi?" [en línea], *BBC Mundo*, 17 de mayo de 2015, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150517\\_morsi\\_preguntas\\_am](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150517_morsi_preguntas_am).
23. BBC Mundo, "El temor de una guerra entre Turquía y Siria" [en línea], *BBC Mundo*, 5 de octubre de 2012, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121004\\_siria\\_turquia\\_crisis\\_a0](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121004_siria_turquia_crisis_a0).
24. BBC Mundo, "Las peligrosas rutas de migración en el Mediterráneo" [en línea], *BBC Mundo*, sección "Mundo", 24 de octubre de 2013, dirección URL:

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131015\\_internacional\\_migracion\\_europa\\_africa\\_mapas\\_amv](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131015_internacional_migracion_europa_africa_mapas_amv).

25. BBC Mundo, “Siria: diez claves para entender una guerra de cinco años” [en línea], *BBC Mundo*, 15 de marzo de 2016, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140314\\_siria\\_guerra\\_aniversario\\_az](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140314_siria_guerra_aniversario_az).
26. BBC News, *Belgium said 'push migrants back to sea'-Greek minister* [en línea], 27 de enero de 2016, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/04/56d9e22ee2704e73658b4673.html>.
27. Blanco, Silvia, “La cruda política del Mediterráneo Central” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 28 de enero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548493062\\_962849.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548493062_962849.html).
28. Blue Card Network, *Red de la tarjeta Azul UE. Vivir y trabajar en Europa* [en línea], Bruselas, dirección URL: <https://www.apply.eu/es/Tarjeta-Azul/>.
29. Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, “State Sponsors of Terrorism” [en línea], *U.S. Department of State*, Estados Unidos, dirección URL: <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm>.
30. Bureau of Near Eastern Affairs, “US relations with Syria” [en línea], *U.S. Department of State*, Estados Unidos, 20 de marzo de 2014, dirección URL: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3580.htm>.
31. Carrión, Francisco, “El puzzle de la guerra civil siria” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 10 de septiembre de 2016, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/28/57c1ba0c46163f595b8b45dd.html>.
32. Carrión, Francisco, “La ruina del Egipto de Al Sisi” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 3 de julio de 2017, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/07/03/59592347e2704ef7568b459e.html>.
33. Carrión, Francisco, “Sólo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 15 de marzo de 2016, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/15/56e6e72b22601d98338b460c.html>.

34. CNN, “¿Quién es el presidente de Siria Bashar al Assad?” [en línea], CNN, 10 de abril de 2017, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/10/quien-es-el-presidente-de-siria-bashar-al-assad/>.
35. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *El ranking de la vergüenza. Así (in)cumplieron los países europeos sus compromisos de acogida de refugiados* [en línea], España, 2017, dirección URL: <http://uerfanos.org/>.
36. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* [en línea] Bruselas, 18 de noviembre de 2011, dirección URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/ES/1-2011-743-ES-F1-1.Pdf>.
37. Comisión Europea, *Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas (preguntas y respuestas)* [en línea], Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5597 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.htm).
38. Comisión Europea, *Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, 07/03/2016* [en línea], Bruselas, 8 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/>.
39. Comisión Europea, *Declaración Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016* [en línea], Bruselas, 18 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
40. Comisión Europea, *Estado de la Unión 2018: la Comisión propone los últimos elementos necesarios para alcanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras* [en línea], Bruselas, 12 de septiembre de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release IP-18-5712 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_es.htm).
41. Comisión Europea, *Gestión de la crisis de refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía* [en línea], Bruselas, 20 de abril de 2016, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release IP-16-1444 es.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1444_es.pdf).
42. Comisión Europea, *La Comisión presenta una Recomendación para un régimen de admisión humanitaria voluntaria con Turquía para los refugiados procedentes*

- de Siria [en línea], Doc. IP/15/6330, Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6330\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6330_es.htm).
43. Comisión Europea, *La lista común a la UE de países de origen seguros* [en línea], dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf).
44. Comisión Europea, *La UE y la crisis migratoria* [en línea], Bruselas, julio de 2017, dirección URL: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>.
45. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación*, EUR-Lex, Doc. 2016/0176, Bruselas, 7 de junio de 2016, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378>.
46. Comisión Europea, *Reubicación y reasentamiento: La Comisión insta a todos los Estados miembros a cumplir lo prometido* [en línea], Estrasburgo, 16 de mayo de 2017, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1302\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1302_es.htm).
47. Comisión Europea, *Reubicación y reasentamiento: Los Estados miembros deben mantener sus esfuerzos para cumplir sus compromisos* [en línea], Bruselas, 9 de noviembre de 2016, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3614\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3614_es.htm).
48. Comisión Europea, *Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, 07/03/2016* [en línea], Bruselas, 8 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/>.
49. Comisión Europea, *Ruta del Mediterráneo Occidental: La UE refuerza el apoyo a Marruecos* [en línea], Doc. IP/18/6705, Bruselas, 14 de diciembre de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6705\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6705_es.htm).
50. Comisión Europea, *Una movilidad y una cooperación reforzadas en el centro de la renovada estrategia de migración de la UE* [en línea], Bruselas, 18 de

- noviembre de 2011, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1369\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1369_es.htm).
51. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions Policy Plan on Asylum an integrated approach to protection across the EU* [en línea], EUR-Lex, Bruselas, 17 de junio de 2008, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>.
52. Commission of the European Communities, *Green Paper on the future Common European Asylum System* [en línea], EUR-Lex, Bruselas, 6 de junio de 2007, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF>.
53. Connolly, Kevin, “10 consecuencias inesperadas de la Primavera Árabe” [en línea], *BBC Mundo*, sección “Medio Oriente”, 15 de diciembre de 2013, dirección URL: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212\\_primavera\\_arabe\\_consecuencias\\_finde](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131212_primavera_arabe_consecuencias_finde).
54. Consejo de la Unión Europea, *Apoyar el futuro de Siria y su región. Conferencia de Bruselas, 4-5.4.2017* [en línea], Bruselas, 4 y 5 de abril de 2017, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2017/04/04-05/>.
55. Consejo de la Unión Europea, *Apoyar el futuro de Siria y su región: Conferencia de Bruselas, 24-25.4.2018* [en línea], Bruselas, 24 y 25 de abril de 2017, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25/>.
56. Consejo de la Unión Europea, *BEI: el Consejo aprueba un complemento de 3 700 millones de euros para hacer frente a cuestiones relacionadas con la migración* [en línea], Bruselas, 27 de febrero de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/27/eib-council-approves-extra-3-7-billion-to-address-migration-issues/>.
57. Consejo de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Tercer informe anual sobre el Mecanismo para los*

- refugiados en Turquía* [en línea], Doc. 8560/19, Bruselas, 12 de abril de 2019, dirección URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8560-2019-INIT/es/pdf>.
58. Consejo de la Unión Europea, *Conferencia de Adhesión con Turquía: Comienzan las conversaciones sobre el Capítulo 33 – Disposiciones financieras y presupuestarias* [en línea], Bruselas, 30 de junio de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/30/turkey-accession-conference/>.
59. Consejo de la Unión Europea, *Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 11-12.10.2018* [en línea], Bruselas, 12 de octubre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2018/10/11-12/>.
60. Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas del 16 y 17 de diciembre de 2004. Conclusiones de la Presidencia* [en línea], Bruselas, 1 de febrero de 2005, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16238-2004-REV-1/es/pdf>.
61. Consejo de la Unión Europea, *Cronología- Respuesta a las presiones migratorias* [en línea], Bruselas, 29 de marzo de 2019, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>.
62. Consejo de la Unión Europea, *Cumbre de la Valletta sobre migración, 11-12.11.2015* [en línea] Bruselas, 12 de diciembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.
63. Consejo de la Unión Europea, *G7 Leaders' Statement on Syria* [en línea], Bruselas, 17 de abril de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/04/17/g7-leaders-statement-on-syria/>.
64. Consejo de la Unión Europea, *Infografía - Operaciones de la UE en el Mediterráneo de 2015 a 2019* [en línea], Bruselas, 11 de marzo de 2019, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>.

65. Consejo de la Unión Europea, *Infographic - Migration flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean routes* [en línea], Bruselas, 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/>.
66. Consejo de la Unión Europea, *Marco de Reasentamiento de la UE: el Consejo se dispone a iniciar negociaciones* [en línea], Bruselas, 15 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>.
67. Consejo de la Unión Europea, *Mecanismo para los refugiados en Turquía: Los Estados miembros acuerdan los detalles de financiación* [en línea], Bruselas, 3 de febrero de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>.
68. Consejo de la Unión Europea, *Mecanismo para los refugiados en Turquía: los Estados miembros acuerdan modalidades de financiación adicional* [en línea], Bruselas, 29 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/>.
69. Consejo de la Unión Europea, *Recomendación de la Comisión de 1.10.2015 por la que se establece un "Manual de Retorno" común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno (Los textos en lengua búlgara, española, checa, alemana, estonia, griega, inglesa, francesa, croata, italiana, letona, lituana, húngara, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, rumana, eslovaca, eslovena, finesa y sueca son los únicos auténticos)* [en línea], Doc. 11847/15, Bruselas, 6 de octubre de 2015, dirección URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11847-2015-INIT/es/pdf>.
70. Consejo de la Unión Europea, *Reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, 29.11.2015* [en línea], Bruselas, 29 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/29/>.

71. Consejo de la Unión Europea, *Ruta del Mediterráneo oriental* [en línea], Bruselas, 13 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/eastern-mediterranean-route/>.
72. Consejo de la Unión Europea, *Siria: la UE prorroga un año las sanciones contra el régimen* [en línea], Bruselas, 28 de mayo de 2018, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/28/syria-eu-extends-sanctions-against-the-regime-by-one-year/>.
73. Consejo de la Unión Europea, *Turquía* [en línea], Bruselas, 20 de marzo de 2019, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/turkey/>.
74. Consejo Europeo, *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015–declaración* [en línea], Bruselas, 23 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.
75. Corporación Turca de Radio y Televisión, *Turquía completa el 66 de los 72 criterios en el proceso de exención de visado con la UE* [en línea], Turquía, 16 de junio de 2019, dirección URL: <https://www.trt.net.tr/espanol/economia/2019/05/09/turquia-completa-el-66-de-los-72-criterios-en-el-proceso-de-exencion-de-visado-con-la-ue-1198419>.
76. Council of the European Union, *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. EU Action Plan on return* [en línea], Doc. 11846/15, Bruselas, 10 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11846-2015-INIT/en/pdf>.
77. Council of the European Union, *Council adopts EU strategy on Syria (press release)* [en línea], Bruselas, 23 de mayo de 2015, dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/pdf>.
78. Council of the European Union, *Council conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis* [en línea], Bruselas, 9 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/>

[11/09/jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/](#).

79. Council of the European Union, *Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh threat* [en línea], Bruselas, 16 de marzo de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21843/st07267en15.pdf>.
80. Council of the European Union, *Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh threat-Council conclusions (23 May 2016)* [en línea], Bruselas, 23 de mayo de 2015, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9105-2016-INIT/en/pdf>.
81. Council of the European Union, *COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece* [en línea], Doc. 12098/15, Bruselas, 22 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf>.
82. Council of the European Union, *EU Agency for Asylum: Presidency and European Parliament reach a broad political agreement* [en línea], Bruselas, 29 de junio de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/>.
83. Council of the European Union, *EUCAP Sahel Niger to help prevent irregular migration* [en línea], Bruselas, 13 de mayo de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13/eucap-sahel-niger/>.
84. Council of the European Union, *European Border and Coast Guard: Council reaches partial agreement on returns and cooperation with third countries* [en línea], Bruselas, 6 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/06/european-border-and-coast-guard-council-reaches-partial-agreement-on-returns-and-cooperation-with-third-countries/>.
85. Council of the European Union, *European Council meeting (15 October 2015)-Conclusions* [en línea], Bruselas, 16 de octubre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf>.

86. Council of the European Union, *Fight against human trafficking in Libya: EU sanctions six human traffickers and smugglers in line with UN decision* [en línea], Bruselas, 14 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/14/fight-against-human-trafficking-in-libya-eu-sanctions-six-human-traffickers-and-smugglers-in-line-with-un-decision/>.
87. Council of the European Union, *Foreign Affairs Council, 12/05/2016* [en línea], Bruselas, 12 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/05/12/>.
88. Council of the European Union, *High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route –Declaration* [en línea], Doc. 12876/15, Bruselas, 9 de octubre de 2015, dirección URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2015-INIT/en/pdf>.
89. Council of the European Union, *Justice and Home Affairs Council, 09/11/2015* [en línea], Bruselas, 9 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/11/09/>.
90. Council of the European Union, *Justice and Home Affairs Council, 04-05/06/2018* [en línea], Bruselas, 5 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2018/06/04-05/>.
91. Council of the European Union, *Migratory crisis: EU Council Presidency steps up information sharing between member states by activating IPCR* [en línea], Bruselas, 30 de octubre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>.
92. Crespo, María, “Es una invasión”: los ataques de los líderes europeos a los refugiados” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 4 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/04/56d9e22ee2704e73658b4673.html>.
93. D. Sachs, Jeffrey, “El verdadero papel de Estados Unidos en Siria” [en línea], *Project Syndicate*, 30 de agosto de 2016, dirección URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-true-role-in-syria-by-jeffrey-d-sachs-2016-08/spanish?barrier=accesspaylog>.

94. Delgado Rivera, Javier, "Viaje al corazón de los campos de refugiados en Turquía" [en línea], *Huffpost*, Nueva York, dirección URL: [https://www.huffingtonpost.es/javier-delgado-rivera/viaje-al-corazon-de-los-campos-de-refugiados-en-turquia\\_a\\_23034018/](https://www.huffingtonpost.es/javier-delgado-rivera/viaje-al-corazon-de-los-campos-de-refugiados-en-turquia_a_23034018/).
95. Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2008 relativa a los principios, prioridades y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión con la República de Turquía y por la que se deroga la Decisión 2006/35/CE* [en línea], Doc. 2008/157/CE, Bruselas, 26 de febrero de 2008, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0157&from=EN>.
96. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida* [en línea], Doc. 304/12, Bruselas, 30 de septiembre de 2004, dirección URL: <https://www.boe.es/doue/2004/304/L00012-00023.pdf>.
97. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado* [en línea], Doc. 326/13, Bruselas, 13 de diciembre de 2005, dirección URL: <https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf>.
98. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)* [en línea], EUR-Lex, Doc. 337/9, Bruselas, 20 de diciembre de 2011, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:es:PDF>.

99. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)* [en línea], Doc. 180/60, Bruselas, 29 de junio de 2013, dirección URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9260.pdf>.
100. Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n o 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 , por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)* [en línea], EUR-Lex, Doc. 105/1, Bruselas, 13 de abril de 2006, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006R0562>.
101. Diario Oficial de la Unión Europea, *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* [en línea], EUR-Lex, Doc. 326/47, Bruselas, 16 de octubre de 2012, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
102. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* [e línea], Doc. 364/1, Bruselas, 18 de diciembre de 2000, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf).
103. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín* [en línea], EUR-Lex, Doc. 97/C254/01, Bruselas, 19 de agosto de 1997, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29>.
104. EFE, *Turquía amenaza con romper el acuerdo migratorio si la UE no exime de visado a sus nacionales* [en línea], Ankara, 29 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/turquia-amenaza-con-romper-el-acuerdo-migratorio-si-la-ue-no-exime-de-visado-a-sus-nacionales/10010-3666303>.
105. El Mundo, “El último naufragio en el Mediterráneo, uno de los más graves de las dos últimas década” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 19 de abril

- de 2015, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/04/19/55337b66e2704e21458b4571.html>.
106. EUR-Lex, *Criterios de adhesión (Criterios de Copenhague)* [en línea], dirección URL: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es).
107. Euroefe, *Albania, nueva ruta hacia Europa para refugiados e inmigrantes* [en línea], sección "Albania refugiados", 7 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/albania-nueva-ruta-hacia-europa-para-refugiados-e-inmigrantes/10010-3675745>.
108. European Commission, *A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders* [en línea], Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6327\\_en.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm?locale=EN).
109. European Commission, *Common European Asylum System* [en línea], Migration and Home Affairs, Bruselas, 4 abril de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en).
110. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration* [en línea], Bruselas, 13 de mayo de 2015, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).
111. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration* [en línea], Bruselas, 16 de mayo de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516\\_progress-report-european-agenda-migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf).

112. European Commission, *Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework* [en línea], Bruselas, 13 de julio de 2016, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2434\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm).
113. European Commission, *EU Facility for Refugees in Turkey. List of projects committed/decided, contracted, disbursed* [en línea], 1 de junio de 2019, dirección URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility\\_table.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf).
114. European Commission, *European Agenda on Migration – Press material* [en línea], Bruselas, 5 de marzo de 2019, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material_en).
115. European Commission, *European Agenda on Migration: Still fragile situation gives no cause for complacency* [en línea], Bruselas, 16 de mayo de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3743\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_en.htm).
116. European Commission, *European Commission makes progress on Agenda on Migration* [en línea], Bruselas, 27 de mayo de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm).
117. European Commission, *EU-Turkey Statement. Two years on* [en línea], Bruselas, abril de 2018, dirección URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314\\_eu-turkey-two-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf).
118. European Commission, *Global Approach to Migration and Mobility* [en línea], Migration and Home Affairs, Bruselas, 14 de abril de 2014, dirección URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration>.
119. European Commission, *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*, 25 de octubre de 2015, Bruselas, 2015.
120. European Commission, *Migration and borders: Commission awards additional €305 million to Member States under pressure* [en línea], Bruselas, 20 de diciembre de 2018, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6884\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6884_en.htm).

121. European Commission, *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017* [en línea], Bruselas, 13 de septiembre de 2017, dirección URL: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).
122. European Commission, *Proposal for a Council regulation on the provision of emergency support within the Union* [en línea], Doc. 2016/0069, Bruselas, 2 de marzo de 2016, dirección URL: [http://ec.europa.eu/echo/files/EU\\_Emergency\\_Support/Council\\_Regulation\\_Provision\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/EU_Emergency_Support/Council_Regulation_Provision_en.pdf).
123. European Commission, *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action* [en línea], Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015, dirección URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm).
124. European Commission, *Refugee Fund* [en línea], Migration and Home Affairs, Bruselas, 4 de marzo de 2018, dirección URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund>.
125. European Commission, *The EU Facility for Refugees in Turkey* [en línea], Bruselas, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf).
126. European Commission, *The EU Facility for Refugees in Turkey* [en línea], Bruselas, dirección URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/migration\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en).
127. European Council, *13-14/12/2018* [en línea], Bruselas, 14 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/12/13-14/>.
128. European Council, *25-26/06/2015* [en línea], Bruselas, 26 de junio de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/25-26/>.
129. European Council, *EU pledges more than € 3 billion for Syrians in 2016 at the London conference* [en línea], Bruselas, 4 de febrero de 2016, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/04/eu-pledge-for-syrians/>.

130. European Council, *European Council, 19-20/10/2017* [en línea], Bruselas, 19 de octubre de 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/10/19-20/>.
131. European Council, *European Council, 22-23/06/2017* [en línea], Bruselas, 23 de junio de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/>.
132. European Council, *Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement* [en línea], Bruselas, 23 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>.
133. European Council, *Informal meeting of heads of state or government, 19-20/09/2018* [en línea], Bruselas, 20 de septiembre de 2018, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/09/19-20/>.
134. European Council, *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route* [en línea], Bruselas, 3 de febrero de 2017, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>.
135. European Council, *Special meeting of the European Council, 23 April 2015- statement* [en línea], Bruselas, 23 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.
136. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, *About us* [en línea], Unión Europea, 2009, dirección URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol>.
137. European Union Naval Force Mediterranean operation SOPHIA, *About us* [en línea], Italia, 2018, dirección URL: <https://www.operationsophia.eu/about-us/#story>.
138. European Union's Strategy for Security and Development in the Sahel, *About EUCAP Sahel Niger* [en línea], República de Nigeria, 20 de junio de 2016,

- dirección URL: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/3875/about-eucap-sahel-niger\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/3875/about-eucap-sahel-niger_en).
139. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia *connect*, *El conflicto sirio y la crisis migratoria europea en cifras* [en línea], 30 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://blogs.unicef.org/es/blog/el-conflicto-sirio-y-la-crisis-migratoria-europea-en-cifras/>.
140. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Crisis de refugiados y migrantes en Europa* [en línea], dirección URL: <https://www.unicef.es/memoria/2016/proyectos/crisis-refugiadas-migrantes-europa>.
141. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Siria: 7 años de un conflicto interminable* [en línea], dirección URL: <https://www.unicef.es/causas/emergencias/conflicto-en-siria>.
142. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Syria Crisis Humanitarian Highlights and Results*, January 2016, *apud*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *No place for children: The impact of five years of war on syria's children and their childhoods*, Nueva York, 14 de marzo de 2016.
143. Fotiadis, Apostolis, Smith, Helena y Kingsley, Patrick, "Syrian Refugee Wins Appeal against Forced Return to Turkey" [en línea], *The Guardian*, 20 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey>.
144. Fundación Abogacía, *El acuerdo UE-Turquía convierte la búsqueda de refugio en Europa en "misión imposible" para los más vulnerables* [en línea], 17 de marzo de 2017, España, dirección URL: <https://www.abogacia.es/2017/03/17/el-acuerdo-ue-turquia-convierte-la-busqueda-de-refugio-en-europa-en-mision-imposible-para-los-mas-vulnerables/>.
145. Galarraga Gortázar, Naiara, "Misión UE: frenar a los migrantes de Libia" [en línea], *El País*, sección "Internacional", 28 de enero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2018/03/15/actualidad/1521142504\\_355432.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/15/actualidad/1521142504_355432.html).
146. García Gascón, Eugenio, "De Hafez a Basar al-Assad, las claves de 35 años de dictadura en Siria" [en línea], *El Mundo*, sección "La aventura de la Historia",

- 1 de octubre de 2015, dirección URL: <http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2015/10/01/560d0b55ca4741dc2a8b457d.html>.
147. Goca, Florion, “La nueva ruta de los Balcanes por Albania supera los 2,000 refugiados e inmigrantes en lo que va de 2018” [en línea], *Europapress*, sección “Internacional”, 9 de junio de 2018, dirección URL: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-nueva-ruta-balcanes-albania-supera-2000-refugiados-inmigrantes-va-2018-20180609141116.html>.
148. Gogou, Kondylia, “The EU-Turkey deal: Europe's year of shame” [en línea], *Amnesty International News*, 20 de marzo de 2017, dirección URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>.
149. González, Ricardo, “Desolación en Yemen, la guerra olvidada del mundo árabe” [en línea], *La Nación*, sección “Crisis en Siria”, 23 de agosto de 2016, dirección URL: <http://www.lanacion.com.ar/1930615-desolacion-en-yemen-la-guerra-olvidada-del-mundo-arabe>.
150. Grasso, Daniele y Suárez, Cristina, “El cierre de las rutas del Mediterráneo acentúa el colapso migratorio de España” [en línea], *El Confidencial*, sección “España”, 29 de julio de 2018, dirección URL: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-29/rutas-inmigracion-mediterraneo-europa-espana\\_1598482/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-29/rutas-inmigracion-mediterraneo-europa-espana_1598482/).
151. Greene, Richard Allen, “2016 ha sido el año más mortal para los inmigrantes en el Mediterráneo... y puede empeorar” [en línea], CNN, sección “Inmigración”, 27 de octubre de 2016, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/27/2016-ha-sido-el-ano-mas-mortal-para-los-inmigrantes-en-el-mediterraneo-y-puede-empeorar/>.
152. Guillén Ayala, Jacaranda, “La inconclusa y accidentada adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿aún es posible?” [en línea], *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, 5 de abril de 2018, dirección URL: <http://revistafal.com/la-inconclusa-y-accidentada-adhesion-de-turquia-a-la-union-europea-aun-es-posible/>.
153. Güler, Hülya, “Syrian refugees should not be used as bribe for visa-free travel, says EP” [en línea], *Hürriyet Daily News*, Estambul, 19 de mayo de 2016,

- dirección URL: <http://www.hurriyetdailynews.com/syrian-refugees-should-not-be-used-as-bribe-for-visa-free-travel-says-ep--99401>.
154. Hernández Velasco, Irene, “Controlar las fronteras en vez de salvar a inmigrantes del naufragio” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 1 de noviembre de 2014, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/11/01/5453bd13ca47413c398b456f.html>.
155. Kern, Soeren, “El Tribunal Europeo ordena a los países de la UE que acepten migrantes. “La política ha violado las leyes y valores europeos” [en línea], *Gatestone Institute. International Policy Council*, 3 de octubre de 2017, dirección URL: <https://es.gatestoneinstitute.org/11107/tribunal-europeo-migrantes>.
156. Kingsley, Patrick y Abdulatif, Eiad, “Syrians Returned to Turkey under EU Deal “Have had no Access to Lawyers” [en línea], *The Guardian*, 16 de mayo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/16/syrians-returned-to-turkey-after-eu-deal-complain-of-treatment>.
157. Kutlugün, Satuk Buğra, “Equipo de la UE visita Turquía para discutir exención de la visa” [en línea], *Agencia Anadolu*, dirección URL: <https://www.aa.com.tr/es/titulares-de-hoy/equipo-de-la-ue-visita-turqu%C3%ADa-para-discutir-exenci%C3%B3n-de-la-visa/1160984>.
158. La Voz de Galicia, “Otro trágico naufragio en el Mediterráneo deja 700 inmigrantes desaparecidos al norte de Libia” [en línea], *La Voz de Galicia*, sección “Internacional”, 19 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2015/04/19/naufraga-barco-700-inmigrantes-norte-libia/00031429429940864636784.htm>.
159. Lekant, María, “¡Que se haga algo ya!": Pesadilla migratoria, una "vergüenza" europea que corroe la unión” [en línea], *Actualidad RT*, 11 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/185540-crisis-refugiados-tragedia-europa>.
160. Libération, “Nouveau naufrage en Méditerranée, «une hécatombe» annoncée” [en línea], *Libération*, Francia, 19 de abril de 2015, dirección URL: [https://www.liberation.fr/planete/2015/04/19/le-hcr-redoute-700-morts-dans-le-nauffrage-d-un-bateau-de-migrants\\_1250895](https://www.liberation.fr/planete/2015/04/19/le-hcr-redoute-700-morts-dans-le-nauffrage-d-un-bateau-de-migrants_1250895).

161. Lidón y Paula G. Mora, “El Mediterráneo, la ruta más peligrosa para los migrantes” [en línea], portal de información europea *Euroefe*, sección “Dosieres”, 9 de julio de 2018, dirección URL: <http://euroefe.euractiv.es/5533-dosieres/5444625-el-mediterraneo-la-ruta-mas-peligrosa-para-los-migrantes.html>.
162. Llona, Guillermo, “Alauitas, la secta que manda en Siria y no cree que las mujeres tengan alma” [en línea], *ABC Internacional*, sección “Internacional”, 4 de junio de 2013, dirección URL: <https://www.abc.es/internacional/abci-alauitas-siria-assad-201206240000-noticia.html>.
163. López González, María José, “Refugiados: apuesta por la dignidad humana” [en línea], *Extremadura*, sección “Opinión”, 24 de abril de 2016, dirección URL: [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/opinion/refugiados-apuesta-dignidad-humana\\_933485.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/opinion/refugiados-apuesta-dignidad-humana_933485.html).
164. López, María-Paz, “Merkel da por enterrado el ingreso de Turquía en la UE” [en línea], *La Vanguardia*, sección “Internacional”, Bruselas, 5 de septiembre de 2017, dirección URL: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170905/431059349174/merkel-negativa-ingreso-turquia-ue.html>.
165. Marceca, Romina, Viviano, Francesco y Ziniti, Alessandra, “Strage al largo della Libia: morti in mare tra 700 e 900 migranti, solo 28 superstiti. È la tragedia più grande di sempre” [en línea], *Palermo*, Italia, 19 de abril de 2015, dirección URL: [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/19/news/almeni\\_700\\_migranti\\_morti\\_in\\_un\\_naufragio\\_a\\_nord\\_della\\_libia\\_solo\\_28\\_superstiti-112315076/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/19/news/almeni_700_migranti_morti_in_un_naufragio_a_nord_della_libia_solo_28_superstiti-112315076/).
166. Masters, Jonathan y Laub, Zachary, “Syria’s Crisis and the Global Response” [en línea], *Council on Foreign Relations*, Estados Unidos, 11 de septiembre de 2013, dirección URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/syrias-crisis-and-global-response>.
167. Mayo Cerqueiro, Pablo, “Cronología: cinco años de guerra civil en Siria” [en línea], *El Español*, 15 de marzo de 2016, dirección URL: [http://www.elespanol.com/mundo/20160314/109489349\\_0.html](http://www.elespanol.com/mundo/20160314/109489349_0.html).
168. Melguizo, Soraya, “La UE lanza una nueva operación en el Mediterráneo para reforzar la seguridad” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 1 de febrero

- de 2018, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/02/01/5a73320522601df83b8b4596.html>.
169. Menéndez del Valle, Emilio, “Recuperar la Europa de los valores” [en línea], *El País*, sección “Tribuna”, 16 de diciembre de 2017, dirección URL: [https://elpais.com/elpais/2017/12/12/opinion/1513071765\\_388740.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/12/opinion/1513071765_388740.html).
170. Meneses, Rosa, “El partido laico Nidaa Tunis gana las elecciones parlamentarias en Túnez” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 30 de octubre de 2014, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/10/30/5451b785268e3ee9498b456b.html>.
171. Meneses, Rosa, “Turquía, tierra de nadie para los refugiados sirios” [en línea], *El Mundo*, España, 4 de junio de 2017, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/06/04/5932a635e2704e78028b45f3.html>.
172. Meneses, Rosa, “Yemen, la otra ‘primavera’ fallida” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 19 de mayo de 2015, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/05/19/537a5314e2704e6e148b457f.html>.
173. Miquel Hurtado, Lluís, “La muerte es silenciosa en Siria” [en línea], *El Mundo*, sección “Internacional”, 21 de agosto de 2015, dirección URL: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/21/55d6131546163fe2638b4582.html>.
174. Missing Migrants Project, *About* [en línea], Ginebra, 2019, dirección URL: <http://missingmigrants.iom.int/about>.
175. Moreno, José Luis, “¿Debe la ONU intervenir en el conflicto de Siria?” [en línea], *Afán por saber*, 2012, dirección URL: <https://afanporsaber.com/debe-la-onu-intervenir-en-el-conflicto-de-siria#.W2-X6c5KiUn>.
176. Mourenza, Andrés, “El dilema turco ante el peso de más de dos millones de refugiados” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 6 de enero de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/01/06/actualidad/1452035612\\_215125.htm](https://elpais.com/internacional/2016/01/06/actualidad/1452035612_215125.htm).
177. Mourenza, Andrés, “Maestros de la hipocresía: el doble juego de Qatar en la lucha contra el yihadismo” [en línea], *El Confidencial*, 30 de octubre 2014, dirección URL: [http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-10-30/maestros-de-la-hipocresia-el-doble-juego-de-qatar-en-la-luchacontra-el-yihadismo\\_420788/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-10-30/maestros-de-la-hipocresia-el-doble-juego-de-qatar-en-la-luchacontra-el-yihadismo_420788/).

178. Naya, Albert, "Anclados en Turquía: la vida de los refugiados que nunca llegaron a la UE" [en línea] *Eldiario.es*, España, dirección URL: [https://www.eldiario.es/desalambre/Anclados-Turquia-refugiados-llegaron-UE\\_0\\_720928703.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Anclados-Turquia-refugiados-llegaron-UE_0_720928703.html).
179. Nenov, Stoyan, "Los países de la UE condenan "por unanimidad" el operativo de Turquía en Siria" [en línea], *RT actualidad*, 14 de octubre de 2019, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/330212-paises-ue-condenan-unanimidad-operativo>.
180. Official Journal of the European Union, *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC* [en línea], EUR-Lex, Doc. 2008/157, Bruselas, 26 de febrero de 2008, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF>.
181. Official Journal of the European Union, *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)* [en línea], EUR-Lex, Doc. 180/1, Bruselas, 29 de junio de 2013, dirección URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=ES>.
182. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Consecuencias tras 5 años de guerra en Siria* [en línea], 2016, dirección URL: <https://eacnur.org/blog/consecuencias-tras-5-anos-guerra-siria/>.

183. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Llamamiento urgente para Siria* [en línea], dirección URL: <http://acnur.es/emergencia-en-siria>.
184. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Países árabes, desde Marruecos hasta Oriente Medio* [en línea], 8 de junio de 2017, dirección URL: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/paises-arabes-desde-marruecos-hasta-orient-medio>.
185. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Refugiados en Europa: Italia y España, dos vías de entrada en aumento* [en línea], 28 de febrero de 2017, dirección URL: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-en-europa-italia-y-espana-dos-vias-de-entrada-en-aumento/>.
186. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La ruta del Mediterráneo central, el último paso en la lucha por la supervivencia* [en línea], 4 de octubre de 2017, dirección URL: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/la-ruta-del-mediterraneo-central-el-ultimo-paso-en-la-lucha-por-la-supervivencia>.
187. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Solicitantes de asilo* [en línea], dirección URL: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>.
188. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* [en línea], Ginebra, 28 de julio de 1951, dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf>.
189. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El número total de refugiados sirios supera los 4 millones por primera vez* [en línea], 9 de julio de 2015, dirección URL: [http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=9333](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&tx_ttnews%5Btt_news%5D=9333).
190. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de*

- 1967 sobre el estatuto de los refugiados, Ginebra, diciembre de 2011, dirección URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983.pdf>.
191. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Posición de ACNUR sobre el acuerdo UE-Turquía: deben prevalecer las garantías en materia de asilo* [en línea], 18 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2016/3/5af305f9b/2445-2016-03-21-10-57-17.html>.
192. Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea], París, 10 de diciembre de 1948, dirección URL: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).
193. Organización de las Naciones Unidas, *Refugiados* [en línea], dirección URL: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/refugees/index.html>.
194. Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* [en línea], 17 de marzo de 2011, dirección URL: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011)).
195. Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 2042 (2012) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6751ª sesión, celebrada el 14 de abril de 2012* [en línea], Ginebra, 2012, dirección URL: [https://undocs.org/es/s/res/2042%20\(2012\)](https://undocs.org/es/s/res/2042%20(2012)).
196. Ortiz de Zárate, Roberto, "Bashar al-Assad" [en línea], *Barcelona Centre for International Affairs*, 30 de septiembre de 2016, dirección URL: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/asia/siria/bashar\\_al\\_assad](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/siria/bashar_al_assad).
197. Oxfam Intermón, *El acuerdo UE-Turquía convierte la búsqueda de refugio en Europa en "misión imposible" para los más vulnerables* [en línea], 17 de marzo de 2017, dirección URL: <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/acuerdo-ue-turquia>.
198. Parlamento Europeo, *¿Es Europa acogedora?* [en línea], Bruselas, 2017, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm).

199. Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia* [en línea], Bruselas, 11 de diciembre de 1999, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_es.htm#d](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#d).
200. Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia* [en línea], Bruselas, 1999, dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm#union](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#union).
201. Parlamento Europeo, *La política de asilo, Fichas temáticas sobre la Unión Europea* [en línea], Bruselas, octubre de 2018, dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>.
202. Parlamento Europeo, *Migración en Europa* [en línea], Bruselas, 14 de julio de 2017, dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78632/migracion-en-europa>.
203. Redacción, “El presidente del Consejo Europeo a los inmigrantes: “No vengáis a Europa” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, Atenas, 3 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/03/56d826b2ca474144138b4580.html>.
204. Redacción, “Estados Unidos, Francia y Reino Unido lanzan un ataque contra Siria en respuesta al supuesto uso de armas químicas por Bashar al Asad” [en línea], *BBC Mundo*, sección “Internacional”, 14 de abril de 2018, dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43750307>.
205. Redacción, “Rajoy defiende el pacto de la Unión Europea para deportar refugiados en medio de las críticas de los grupos” [en línea], *República de las ideas*, 6 de abril de 2016, dirección URL: <https://www.republica.com/2016/04/06/rajoy-defiende-el-pacto-de-la-ue-para-deportar-refugiados-en-medio-de-las-criticas-de-los-grupos/#>.
206. Rémy, Jean-Philippe, “El ataque químico que viví en Siria” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 27 de mayo de 2013, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2013/05/27/actualidad/1369644094\\_374656.html](https://elpais.com/internacional/2013/05/27/actualidad/1369644094_374656.html).
207. Reuters, “El Frente al Nusra cambia de nombre tras desligarse de Al Qaeda” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 25 de enero de 2016, dirección URL:

- [https://elpais.com/internacional/2016/07/28/actualidad/1469725569\\_396798.html](https://elpais.com/internacional/2016/07/28/actualidad/1469725569_396798.html).
208. Reuters, “El Mediterráneo, el mayor cementerio de migrantes del mundo en 2017 con 2.700 muertos” [en línea], *ABC Internacional*, sección “Internacional”, 6 de octubre de 2017, dirección URL: [https://www.abc.es/internacional/abc-mediterraneo-mayor-cementerio-migrantes-mundo-2017-2700-muertos-201710062052\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abc-mediterraneo-mayor-cementerio-migrantes-mundo-2017-2700-muertos-201710062052_noticia.html).
209. RIA Novosti, “Infografía: los aterradores efectos del conflicto de Siria, en cifras” [en línea], *RT actualidad*, 16 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/255347-infografia-conflicto-siria-cifras>.
210. Ríos, Pere y de Miguel, Bernardo, “Mogherini pide el cese de la acción militar turca en Siria y que se mantengan las ayudas a los refugiados” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 10 de octubre de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570724019\\_873035.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570724019_873035.html).
211. Rojo Squadroni, Valentina, “Una semana trágica en el Mediterráneo” [en línea], *Cadena SER*, 19 de abril de 2015, dirección URL: [https://cadenaser.com/programa/2015/04/19/hora\\_14\\_fin\\_de\\_semana/1429432103\\_196827.html](https://cadenaser.com/programa/2015/04/19/hora_14_fin_de_semana/1429432103_196827.html).
212. RT actualidad, *Cómo viven los refugiados sirios en los campamentos* [en línea], s/f, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/galerias/actualidad/view/109601-vivir-refugiados-sirios-campamentos>.
213. Ruíz Jiménez, Iván, “Denuncian el “gran fraude” de la UE por incumplir su compromiso en la acogida de refugiados” [en línea], *El Mundo*, sección “Inmigración”, 25 de septiembre de 2017, dirección URL: <https://www.elmundo.es/sociedad/2017/09/25/59c8f8fae5fdea6f298b45ee.html>.
214. Russell Mead, Walter, “Russia’s Syrian Bet Explained” [en línea], *The American Interest*, *Center for the National Interest*, Estados Unidos, 5 de febrero de 2012, dirección URL: <http://blogs.the-americaninterest.com/wrm/2012/02/05/russias-syrian-bet-explained/>.
215. S.A., “ACNUR: devolución colectiva de refugiados es ilegal” [en línea], *Deutsche Welle*, 18 de marzo de 2016, dirección URL: <https://p.dw.com/p/1I9C9>.

216. S.A., “Borrell dice que el acuerdo Unión Europea-Turquía sobre refugiados "fue una solución para detener una hemorragia de inmigrantes" [en línea], *Eldiario.es*, 23 de mayo de 2019, dirección URL: [https://www.eldiario.es/desalambre/Borrell-UE-Turquia-refugiados-inmigrantes\\_0\\_902210010.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Borrell-UE-Turquia-refugiados-inmigrantes_0_902210010.html).
217. S.A., “Justicia en Siria” [en línea], *El País*, sección “Opinión”, 21 de febrero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/elpais/2019/02/20/opinion/1550679752\\_025831.html](https://elpais.com/elpais/2019/02/20/opinion/1550679752_025831.html).
218. S.A., “Tras ataque a Siria, presidente de Turquía amenaza a UE con enviar migrantes”, [en línea], *El Universal*, sección “Mundo”, 10 de octubre de 2019, dirección URL: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/tras-ataque-siria-presidente-de-turquia-amenaza-ue-con-enviar-migrantes>.
219. S.A., “Turkey denies using force against Syrian refugees” [en línea], *Hürriyet Daily News*, 11 de mayo de 2016, dirección URL: <http://www.hurriyetaidailynews.com/turkey-denies-using-force-against-syrian-refugees--99053>.
220. S.A., “Turkey rejects claims of border killings” [en línea], *Trend news agency*, 20 de junio de 2016, dirección URL: <https://en.trend.az/world/turkey/2547817.html>.
221. S.A., “Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers” [en línea], *Human Rights Watch*, 10 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>.
222. S.A., *EU-Turkey Association Agreement (the “Ankara Agreement”)* [en línea], 12 de septiembre de 1963, dirección URL: <https://www.dipublico.org/110833/eu-turkey-association-agreement-the-ankara-agreement-1963/>.
223. S.A., *G7 Ise-Shima Leaders’ Declaration* [en línea], Japón, 27 de mayo de 2016, dirección URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>.
224. Salamanca, Alejandro, “La ruta de los Balcanes: cambios en la política fronteriza europea” [en línea], *EOM*, 21 de noviembre de 2017, dirección URL: <https://elordenmundial.com/la-ruta-de-los-balcanes-cambios-en-la-politica-fronteriza-europea/>.

225. Sancha, Natalia, “La guerra siria, en cifras” [en línea], *El País*, 15 de marzo de 2017, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489493449\\_639847.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489493449_639847.html).
226. Sancha, Natalia, “Quién es quién en la guerra en Siria” [en línea], *El País*, sección “Conflicto sirio”, 25 de enero de 2016, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2016/01/25/actualidad/1453739657\\_964290.html](https://elpais.com/internacional/2016/01/25/actualidad/1453739657_964290.html).
227. Sanz, Juan Carlos, “¿Está Assad ya ganando la guerra en Siria? ¿Qué implicaciones tendría su victoria?” [en línea], *El Universal*, sección “Internacional”, 9 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.eluniversal.com.mx/mauricio-meschoulam/esta-assad-ya-ganando-la-guerra-en-siria-que-implicaciones-tendria-su-victoria>.
228. Sanz, Juan Carlos, “EE. UU. y Rusia reviven la Guerra Fría en Oriente Próximo con dos cumbres” [en línea], *El País*, sección “Internacional”, 15 de febrero de 2019, dirección URL: [https://elpais.com/internacional/2019/02/14/actualidad/1550170674\\_276095.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/14/actualidad/1550170674_276095.html).
229. Save the Children, *Infancia bajo asedio. Vivir y morir en las zonas asediadas de Siria* [en línea], 9 de marzo de 2016, dirección URL: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/infancia-bajo-asedio>.
230. Schengen Visa info, *Lista de Países del Espacio Schengen* [en línea], 18 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://www.schengenvisainfo.com/es/schengen-paises/>.
231. Shalal, Andrea, “German Foreign Ministry cites torture, executions in Libyan migrant camps report” [en línea], *Reuters*, Berlín, 29 de enero de 2017, dirección URL: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-libya-report-idUKKBN15D03D>.
232. Suanzes, Pablo R., “Europa cierra sus puertas desde este domingo” [en línea], *El Mundo*, Bruselas, 19 de marzo de 2016, sección “Internacional”, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/18/56ec122722601d06708b4639.html>.

233. TANAP, *About us* [en línea], TANAP-Empresa de Transmisión de Gas Natural, Turquía, 2018, dirección URL: <https://www.tanap.com/corporate/about-us/>.
234. The Economist, *Looking for a home* [en línea], sección “Migration in Europe”, Bruselas, Helsinki y Varsovia, 29 de agosto de 2015, dirección URL: <https://www.economist.com/news/europe/21662597-asylum-seekers-economic-migrants-and-residents-all-stripes-fret-over-their-place-looking>.
235. The New York Times, “Transcript of President Obama’s Commencement Address at West Point” [en línea], *The New York Times*, sección “Politics”, 28 de mayo de 2014, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point.html>.
236. The Observatory of Economy Complexity, *Turkey* [en línea], Estados Unidos, 2017, dirección URL: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/tur/>.
237. Thompson, Nick, “Guerra de Siria: cómo fue que un *graffiti* derivó en una gran crisis humanitaria” [en línea], CNN, 9 de octubre de 2015, dirección URL: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/10/09/guerra-de-siria-como-fue-que-el-conflicto-derivo-en-una-gran-crisis-humanitaria/>.
238. Torrens Tillack, María, Entrevista al Embajador turco Ömer Önhon en “La crisis de refugiados demuestra lo bueno de la cooperación Turquía- Unión Europea” [en línea], *El Español*, 24 de abril de 2016, dirección URL: [https://www.elespanol.com/mundo/20160423/119488225\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/20160423/119488225_0.html).
239. Trejo Poison, Margarita, *Acuerdo de la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016. La UE cierra las puertas a los refugiados* [en línea], Universidad Internacional de Valencia, España, 21 de marzo de 2018, dirección URL: <https://www.universidadviu.com/acuerdo-la-ue-turquia-18-marzo-2016-la-ue-cierra-las-puertas-los-refugiados/>.
240. United Nations High Commissioner for Refugees, *Non Food items (NFIs)* [en línea], agosto de 2018, dirección URL: <http://www.unhcr.org/sy/non-food-items-nfis>.
241. United Nations High Commissioner for Refugees, *Situation Syria. Regional Refugee Response* [en línea], Operational Portal. Refugee Situations, 31 de

- diciembre de 2018, dirección URL: [https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#\\_ga=2.80759508.296010426.15349686531363325316.153496865](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.80759508.296010426.15349686531363325316.153496865).
242. United Nations High Commissioner for Refugees, *Situation Syria. Regional Refugee Response. Location Turkey* [en línea], Operational Portal. Refugee Situations, 27 de diciembre de 2018, dirección URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>.
243. United Nations High Commissioner for Refugees, *Turkey Inter-sector Dashboard* [en línea], InterAgency Coordination. Turkey, enero de 2019, dirección URL: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2Q3N2JmZWMTMGVIYy00MDY2LTg3NDYtNDFmZDM2YTlkYjklwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDZlZDZlYTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>.
244. Vaquero, Maite, "Siria: cinco años de guerra en cifras" [en línea], *El Mundo*, sección "Internacional", 15 de marzo de 2016, dirección URL: <http://www.elmundo.es/grafico/internacional/2016/03/15/56e71d82e2704e39478b466b.html>.

## **Anexos**

## Índice de anexos

1. Condiciones dentro de los campamentos para refugiados sirios en Turquía .....	245
2. Prioridades a corto plazo a tomar en cuenta por Turquía para su proceso de adhesión a la Unión Europea.....	257
3. Prioridades a mediano plazo a tomar en cuenta por Turquía para su proceso de adhesión a la Unión Europea.....	263
4. Factores que tomar en cuenta para la adhesión de Turquía por parte de la Unión Europea.....	264
5. Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea .....	269
6. Proyectos de la Unión Europea en Turquía bajo el Mecanismo para los refugiados en Turquía.....	272

## **Anexo 1**

### **Condiciones dentro de los campamentos para refugiados sirios en Turquía**

La Declaración UE-Turquía fue firmada el 18 de marzo de 2016 bajo el entendido de que esta última es considerada un país seguro para que los migrantes sirios puedan permanecer y recibir la atención que necesitan; por tanto, concierne a este anexo describir cómo es que viven los refugiados sirios dentro de los campamentos destinados para su estancia y si realmente Turquía puede considerarse un territorio seguro para ellos.

Debido a que la información sobre el abasto de servicios al interior de Turquía resultaba complicada de obtener, el hecho de que ACNUR haya publicado una infografía sobre el tema ayudará a esclarecer esta incertidumbre hasta cierto punto. Será con base en este esquema que se expondrán gráficamente los bienes y servicios con los que se cuenta y de los que se carecen al interior de los centros comunitarios ubicados dentro de los campamentos para refugiados, elementos que ACNUR ha dividido en seis sectores: salud, protección, educación, medios de subsistencia, seguridad alimentaria y agricultura y necesidades básicas.

Por último, es necesario advertir que, como consecuencia de que las estadísticas aquí expuestas provienen de una sola fuente –al ser esta la única fuente oficial que ofrece evidencias cuantitativas, dejando a un lado la subjetividad, de las condiciones que se presentan dentro de los campamentos de refugiados–, el análisis profundo de dichas circunstancias se dificulta precisamente al no contarse con más información sobre los servicios relacionados con los seis sectores presentados por ACNUR. No obstante, se considera importante generar una idea, si bien superficial pero esclarecedora, de las condiciones en las que viven los refugiados sirios en territorio turco y cuestionar si realmente dicho país pudiera ser considerado como seguro para estos.







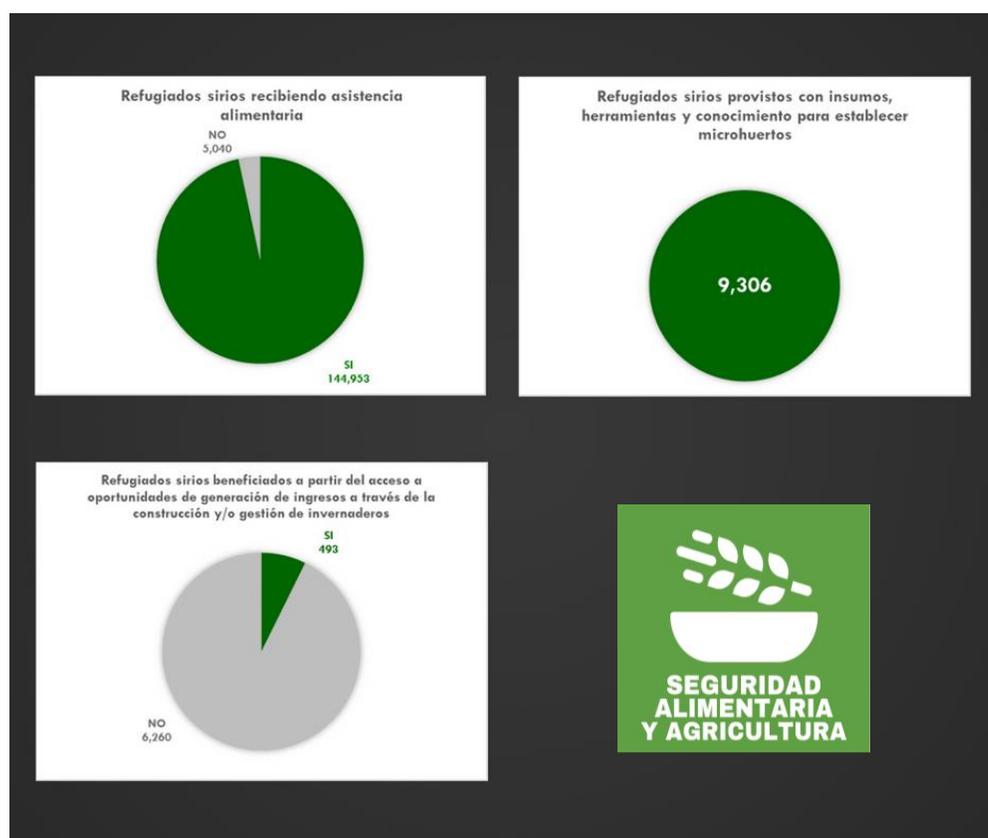
En cuanto al ámbito de la educación, presentado a través del Gráfico 15, se recalca que a pesar de ser uno de los sectores en los que los refugiados han tenido más obstáculos debido a los problemas de comunicación, la falta de espacios y el sentimiento de xenofobia por parte de la población, la disponibilidad de las estadísticas es mínima. Las únicas cifras presentadas son aquellas relacionadas con el apoyo económico dirigido a los niños –respecto al cual no se especifica hacia qué ámbitos se dirige, pero que por la categoría donde se integró podría utilizarse para la adquisición de materiales y uniformes, así como la cobertura de inscripciones escolares–, del cual se han beneficiado más del 95%, y aquellas sobre el porcentaje de niños que se encuentran inscritos en niveles de educación temprana y pre-primaria en alguna de las 125 escuelas construidas por el Mecanismo para los refugiados en Turquía, porcentaje que corresponde a poco más del 20%, lo que deja casi al 80% restante sin recibir educación.



economía de los refugiados y su integración a la vida laboral turca no ha resultado exitosa.

**Gráfico 17**

**Estadísticas sobre seguridad alimentaria y agricultura al interior de los centros comunitarios en Turquía**



Fuente: Elaboración propia con base en datos ACNUR. United Nations High Commissioner for Refugees, *Turkey Inter-sector Dashboard* [en línea], Inter-Agency Coordination, Turkey, agosto de 2018, dirección URL: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2Q3N2JmZWMTMGVIYy00MDY2LTg3NDYtNDFmZDM2YThkYjdkliwiYjkiIiwiaWF0IjoiMj01YzZMOTgxLTY2NjQ0NDEzNC04YTBlLTk1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9> [fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].

Respecto al sector alimenticio, de acuerdo con el Gráfico 17 se tiene registrado que poco más del 95%, es decir, 144,953 refugiados han recibido asistencia alimentaria. Asimismo, 9,306 personas han sido provistas con herramientas, insumos y conocimientos para el establecimiento de microhuertos a fin de que las familias lleguen a generar sus propios alimentos a partir del desarrollo agrícola de los mismos. Por otro lado, si bien se intentó que la construcción y/o gestión de invernaderos sirviera como sustento para los refugiados,



mensuales para alimentos y artículos personales y casi 50,000 personas han recibido artículos de auxilio básicos:

“Los artículos de auxilio básicos o artículos no comestibles son artículos esenciales para el hogar, como colchones, mantas, sábanas de plástico, recipientes para agua, utensilios de cocina y kits de higiene. Además, se pueden agregar otros artículos [...] en los momentos de dificultad, como los ventiladores recargables cuando hace mucho calor y los calentadores portátiles, botas de goma, sacos de dormir y ropa de invierno”<sup>434</sup>.

A partir del análisis anterior, se puede concluir que Turquía no cuenta con los suministros necesarios para albergar a la cantidad de personas que se encuentra dentro de los campamentos para refugiados, razón por la cual los flujos migratorios han sobrepasado las fronteras turcas y se han ido insertando en los distintos territorios pertenecientes a la UE provocando que la migración se renueve en vez de detenerse.

Sumado a lo que presenta ACNUR, el panorama de las condiciones de los refugiados sirios en Turquía se complementa con algunas de las denuncias –sin bases cuantitativas– realizadas por diversas organizaciones y periodistas, quienes han calificado dichas circunstancias como inhumanas y deplorables<sup>435</sup>, además de criticar la inacción tanto del gobierno turco como de la UE ante la situación.

El equipo de investigación de Amnistía Internacional entrevistó en Turquía a 57 personas refugiadas entre marzo y mayo de 2016, las cuales describieron las dificultades que presentaban para sobrevivir. Entre sus comentarios, mencionaron cómo han vivido “en alojamientos precarios o improvisados, durmiendo a veces en mezquitas, parques y estaciones de metro porque no pueden pagar un alquiler”<sup>436</sup>.

Asimismo, algunos de ellos declararon haber venido acompañados con familiares que desafortunadamente habían resultado ahogadas en fallidas travesías marítimas. John Dalhuisen, acusó a Turquía de mentirle a la UE sobre el cuidado

---

<sup>434</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Non Food items (NFIs)* [en línea], agosto de 2018, dirección URL: <http://www.unhcr.org/sy/non-food-items-nfis> [fecha de consulta: 30 de agosto de 2018].

<sup>435</sup> Para una exposición gráfica de las condiciones dentro de los campamentos para refugiados en Turquía, véase RT actualidad, *Cómo viven los refugiados sirios en los campamentos* [en línea], s/f, dirección URL: <https://actualidad.rt.com/galerias/actualidad/view/109601-vivir-refugiados-sirios-campamentos> [fecha de consulta: 26 de junio de 2019].

<sup>436</sup> Amnistía Internacional, *Las temerarias devoluciones de refugiados de la UE a Turquía son ilegales* [en línea], 3 de junio de 2016, *op. cit.*, s/p.

que brinda a los refugiados y criticó que esta haya decidido delegar sus responsabilidades a Turquía sin pensar en el bienestar de estos:

“Turquía es un anfitrión generoso con los refugiados, pero sus promesas a los líderes de la UE simplemente no se reflejan en la realidad. Los solicitantes de asilo y refugiados están atrapados durante años en Turquía y, mientras esperan, no se les da ni ayuda para subsistir ni el derecho a procurar su subsistencia [...]

Esta es la realidad que deben ver los líderes de Europa. Puede que sea políticamente conveniente externalizar su obligación legal de ayudar a las personas que huyen del conflicto, pero si creen que pueden hacerlo legalmente o sin infligir un dolor adicional a personas que ya huyen de un sufrimiento terrible, están en un trágico y muy evidente error”<sup>437</sup>.

Por otra parte, Rosa Meneses, Vicepresidenta del Consejo Internacional de Reporteros Sin Fronteras, afirmó que “el fracaso (de la Declaración) es patente y Turquía se ha convertido en un limbo de olvidados” haciendo referencia, como otros autores, a cómo la UE le ha delegado la situación a Turquía con el fin de no tenerse que ocupar de los refugiados, por lo que, una vez en territorio turco, los refugiados sirios parecieran dejar de ser mercedores de su preocupación. Asimismo, evidenció que:

“los campos de acogida son un espejismo de realidad donde sólo se han podido instalar unos 275,000 de los casi tres millones registrados por el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). La mayoría de los sirios que viven en Turquía quedan fuera de este microcosmos, diseminados en las poblaciones y lejos del acceso a servicios de salud y educación”<sup>438</sup>.

Nuri Tinaz, profesor de Sociología de la Universidad de Mármara, Estambul, sugirió incluso cerrar los campamentos de refugiados al impedir la correcta integración de los refugiados a la sociedad turca:

“El Gobierno debería cerrar los campos porque ralentizan la integración y son una protección artificial. Los campos están demoliendo las comunidades desde dentro. Tratan a las personas como animales en una jaula. Los refugiados fuera

---

<sup>437</sup> *Idem.*

<sup>438</sup> Rosa Meneses, “Turquía, tierra de nadie para los refugiados sirios” [en línea], *El Mundo*, España, 4 de junio de 2017, dirección URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/06/04/5932a635e2704e78028b45f3.html> [fecha de consulta: 26 de junio de 2019].

de los campos, de un modo u otro, aprenden a manejarse en una nueva vida en una sociedad nueva”<sup>439</sup>.

Albert Naya, corresponsal de *Eldiario.es* en Estambul, expuso los abusos por parte de las autoridades turcas a la llegada de los migrantes sirios en una de las provincias de Ankara, los cuales se han encontrado con terribles condiciones y carencias desde el inicio:

“Los sirios de Altındağ llegaron ligeros de peso y sin dinero. Su única esperanza era ocupar los edificios antiguos, algunos de ellos abandonados, y sin acceso a los servicios básicos, como luz y agua. Aun así, y después de haber visto sus casas en Siria reducidas a escombros, dieron una oportunidad al nuevo futuro que les esperaba. No obstante, las condiciones insalubres obligaron al gobierno a tomar partido y decidieron demoler esos hogares en el marco de un ambicioso plan de reurbanización”<sup>440</sup>.

En el sentido contrario, el periodista independiente Javier Delgado Rivera, recalcó que también se debe considerar que Turquía está acogiendo a más de 3 millones de refugiados, hecho que muchas veces se deja de lado al hablar de los errores o los malos manejos que ha tenido el gobierno de la situación. Y es que mientras otros países son felicitados por brindar el mínimo de ayuda, Turquía acoge prácticamente sola a la mayor cantidad de refugiados. En sus palabras:

“Canadá acepta 200 refugiados y atrae la atención de medio mundo. Nosotros acogemos a 3,5 millones, pero el foco sigue en otro lugar”, lamentó el Sr. Akarca (Mehmet Akarca, jefe de la Dirección General de Prensa e Información turca) durante una conferencia en Ankara. [...]

Turquía necesita ayuda. De lo contrario, a este resignado anfitrión se le puede hacer muy cuesta arriba manejar el flujo de personas más grande procedente de la mayor crisis de refugiados de nuestro tiempo”<sup>441</sup>.

Y es que a pesar de que la UE se ha jactado de realizar grandes contribuciones económicas al gobierno de Turquía para el mantenimiento de los

---

<sup>439</sup> *Idem*.

<sup>440</sup> Albert Naya, “Anclados en Turquía: la vida de los refugiados que nunca llegaron a la UE” [en línea] *Eldiario.es*, España, dirección URL: [https://www.eldiario.es/desalambre/Anclados-Turquia-refugiados-llegaron-UE\\_0\\_720928703.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Anclados-Turquia-refugiados-llegaron-UE_0_720928703.html) [fecha de consulta: 26 de junio de 2019].

<sup>441</sup> Javier Delgado Rivera, “Viaje al corazón de los campos de refugiados en Turquía” [en línea], *Huffpost*, Nueva York, dirección URL: [https://www.huffingtonpost.es/javier-delgado-rivera/viaje-al-corazon-de-los-campos-de-refugiados-en-turquia\\_a\\_23034018/](https://www.huffingtonpost.es/javier-delgado-rivera/viaje-al-corazon-de-los-campos-de-refugiados-en-turquia_a_23034018/) [fecha de consulta: 26 de junio de 2019].

campamentos para refugiados, estos han demostrado no ser suficientes para mantener de manera adecuada las condiciones al interior de estos, lo que, como se ha visto, ha provocado la escasez de servicios para cubrir las necesidades de vivienda, educación, empleo y alimento. De esta manera, los refugiados que en un principio veían el territorio turco como un destino donde hallar un nuevo comienzo frente a la contienda interna de su país, pronto se dan cuenta de que la realidad es distinta y que, al no encontrarlo ahí, salir a buscarlo en otro país se vuelve la única opción.

## Anexo 2

### Prioridades a corto plazo a tomar en cuenta por Turquía para su proceso de adhesión a la Unión Europea

Criterio	Acciones necesarias
<b>Democracia y Estado de Derecho</b>	A. Administración pública
	Continuar con la reforma a la administración pública para garantizar una mayor eficiencia, transparencia y responsabilidad; fortalecer las administraciones locales por medio de la descentralización del poder y la justa distribución de recursos y establecer un sistema de <i>Ombudsman</i> <sup>442</sup> plenamente operativo.
	B. Supervisión civil de las fuerzas de seguridad
	Reforzar el control civil de los militares al asegurarse de que estos no intervinieran en cuestiones políticas y que las autoridades civiles tuvieran pleno ejercicio en la supervisión de las funciones en materia de seguridad –incluida la formulación e implementación de la estrategia de seguridad nacional–; aumentar la responsabilidad y transparencia en términos de seguridad estableciendo una supervisión parlamentaria completa –incluyendo los gastos– de la política militar y de defensa; así como limitar la jurisdicción de los tribunales militares.
	C. Sistema judicial
Asegurar que la interpretación judicial de su legislación relacionada con los derechos humanos y las libertades fundamentales estuviera en línea con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales <sup>443</sup> (ECHR, por sus siglas en inglés), la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (ECtHR); garantizar que el poder judicial (los fiscales) fuera independiente de otras instituciones estatales; reforzar la capacidad	

<sup>442</sup> “El término *Ombudsman* es de origen sueco, y significa representante, mediador, agente, guardián; denota a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener interés personal propio en el asunto que interviene. La expresión completa en su idioma original, en el sentido que nos ocupa, es *Justitie-Ombudsman*, lo que se puede traducir como “comisionado de justicia”, el cual, [...] fue instituido en Suecia para velar por la legalidad en la actuación de las autoridades administrativas, y es considerado como el antecedente de las instituciones afines que se han extendido a nivel mundial, aunque cada una con características y necesidades propias”. Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, CNDH, México, 2015, pp. 13-14.

<sup>443</sup> S.A., *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, Roma, 4 de noviembre de 1950.

	<p>institucional al adoptar un nuevo código de procedimiento civil y continuar estableciendo tribunales de apelación regionales.</p>
	<p>D. Política anticorrupción</p>
	<p>Desarrollar una estrategia integral contra la corrupción; garantizar la aplicación del Reglamento sobre los principios de comportamiento ético de los funcionarios públicos ampliando sus disposiciones a los funcionarios electos, judiciales, académicos y militares; limitar la inmunidad a políticos y funcionarios públicos; así como asegurar la transparencia en cuanto a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.</p>
<p><b>Derechos humanos y protección de minorías</b></p>	<p>A. Observancia del Derecho Internacional de los derechos humanos</p>
	<p>Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas<sup>444</sup>.</p>
	<p>B. Corte Europea de Derechos Humanos</p>
	<p>Cumplir con el ECHR y garantizar la plena ejecución de las sentencias del ECtHR y enmendar el Código de procedimiento penal para hacer valer el derecho a un nuevo juicio.</p>
	<p>C. Promoción y aplicación de los derechos humanos</p>
	<p>Establecer una institución nacional independiente de derechos humanos; así como continuar la capacitación de los organismos legales en cuestiones de derechos humanos y técnicas de investigación.</p>
	<p>D. Derechos políticos y civiles<sup>445</sup></p>
	<p>Prevenir la tortura y malos tratos por medio de la política de “tolerancia cero” en concordancia con el ECHR y las recomendaciones del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, la aplicación del</p>

<sup>444</sup> Asamblea General, *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* [en línea], Doc. 57/199, Nueva York, 9 de enero de 2003, dirección URL: <https://undocs.org/es/A/RES/57/199> [fecha de consulta: 14 de abril de 2019]. Turquía ratificó el Protocolo en el 2011.

<sup>445</sup> Turquía firmó el Convenio Internacional sobre Derechos Políticos y Sociales de 1976 en el 2000 y lo ratificó en el 2003. Asimismo, firmó los dos Protocolos Facultativos de 1976 y 1991 en el 2004 y los ratificó en el 2006.

	<p>Protocolo de Estambul<sup>446</sup> en todo el país y la intensificación de la lucha contra la impunidad; asegurar el acceso a la justicia al garantizar una asistencia jurídica adecuada y servicios de interpretación calificado; respetar la libertad de expresión –incluida la libertad de prensa– alineada con el ECHR y la jurisprudencia del ECtHR y ayudar a aquellas personas procesadas o condenadas por la expresión no violenta de sus opiniones; ponderar la libertad de reunión y asociación a través de la implementación de medidas para prevenir el uso excesivo de la fuerza por las autoridades. Asimismo, fortalecer el desarrollo interno de la sociedad civil y su participación en la configuración de políticas a la vez que se fomenta la comunicación abierta y la cooperación entre todos los sectores de la sociedad civil turca y sus socios europeos; respetar la libertad de religión garantizando que las comunidades religiosas no musulmanas tengan la oportunidad de adquirir personalidad jurídica y ejercer sus derechos –incluido aquel de brindar educación religiosa no musulmana–; así como adoptar leyes para prevenir los enjuiciamientos y condenadas para quienes se nieguen a realizar el servicio militar por motivos religiosos o de conciencia.</p>
	<p>E. Derechos económicos y sociales</p>
	<p>Adoptar medidas para implementar la legislación relacionada con los derechos de las mujeres<sup>447</sup> y contra todas las formas de violencia contra ellas; asegurar la formación especializada para jueces y fiscales, agencias y otras instituciones responsables de establecer refugios para mujeres en riesgo de violencia; aumentar la conciencia, en particular de los hombres, sobre cuestiones de género y dar</p>

<sup>446</sup> El Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mejor conocido como Protocolo de Estambul, fue enviado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Comisionado Mayor de los Derechos Humanos el 9 de agosto de 1999 y adoptado en el 2000, con la pretensión de que constituyera “las directrices internacionales para examinar a las personas que aleguen haber sufrido tortura y malos tratos, para investigar los casos de presunta tortura y para comunicar los resultados obtenidos a los órganos judiciales y otros órganos investigadores”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Serie de Capacitación Profesional, núm. 8, ONU, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 2.

<sup>447</sup> Turquía se adhirió al Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres de 1981 en 1985. Incluso fue parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de mayo de 2015 hasta 2018, bajo la representación de Ayse Feride Acar.

	<p>promoción al papel de la mujer en la sociedad por medio del acceso igualitario a la educación y la participación en el mercado laboral y la vida política. Asimismo, garantizar la plena aplicación de la Ley de Protección Infantil y el respeto a los derechos del niño<sup>448</sup>; continuar los esfuerzos para abordar los problemas del trabajo y la pobreza infantil; asegurar los derechos sindicales (en particular el derecho de huelga y el de negociación colectiva) de acuerdo con las normas de la UE y los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo facilitando el diálogo social; garantizar el gozo pleno sin discriminación<sup>449</sup> de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas y generar la revisión de los planes de estudio y los libros de texto para eliminar el lenguaje discriminatorio.</p>
	<p>F. Derechos de las minorías, derechos culturales<sup>450</sup> y protección de las minorías</p>
	<p>Asegurar la diversidad cultural y promover el respeto a las minorías de conformidad con el ECHR y los principios establecidos en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales<sup>451</sup>; garantizar la protección legal de las minorías; mejorar el acceso a las transmisiones de radio y televisión en otros idiomas además del turco; así como adoptar medidas para apoyar la enseñanza de otras lenguas. Asimismo, reducir las disparidades regionales mejorando la situación en el sureste de Turquía al aumentar las oportunidades económicas, sociales y culturales; despejar el área de minas terrestres; facilitar el regreso de los desplazados internos a sus asentamientos originales y continuar con la aplicación de la ley sobre la compensación de pérdidas a manos del terrorismo y la lucha en su contra, asegurando una justa y pronta compensación a las víctimas.</p>

<sup>448</sup> Turquía ratificó el Convenio sobre los Derechos del Niño de 1990 en 1995 y los tres Protocolos Facultativos –sobre la participación de niños en conflictos armados (2002) sobre la venta de niños, prostitución y pornografía infantiles (2002) y sobre un procedimiento de comunicación (2014)– en el 2002, 2002 y 2017 respectivamente.

<sup>449</sup> Turquía firmó el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1969 en 1972 y lo ratificó en el 2002.

<sup>450</sup> Turquía firmó el Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 en el 2000 y lo ratificó en el 2003, cuyo Protocolo Facultativo no ha sido firmado aún.

<sup>451</sup> Consejo de Europa, *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*, Estrasburgo, 1º de febrero de 1995.

<b>Problemas regionales y obligaciones internacionales</b>	3. Chipre
	Apoyar activamente los esfuerzos para implementar una solución integral y viable al problema de Chipre dentro del marco de las Naciones Unidas y en línea con los principios sobre los cuales se funda la UE; aplicar plenamente el Protocolo por el que se adapta el Acuerdo de Ankara a la adhesión de los nuevos Estados miembros de la UE –incluida la eliminación de todas las restricciones a los buques con pabellón de Chipre– y adoptar medidas concretas para normalizar las relaciones bilaterales entre Turquía y todos los Estados miembros, incluida la República de Chipre.
	4. Arreglo pacífico de las disputas fronteras
	Continuar los esfuerzos relacionados a la solución pacífica de controversias en la frontera y comprometerse con las buenas relaciones de vecindad a partir del arreglo de cualquier fricción con los vecinos y de la abstención de cualquier amenaza o acción adversa al proceso de solución pacífica de disputas fronteras.
	5. Obligaciones bajo el Acuerdo de Asociación
	Garantizar el cumplimiento de los compromisos inscritos en el Acuerdo de Asociación, incluida la Unión Aduanera.
<b>Criterios económicos</b>	Continuar la implementación de políticas fiscales y monetarias para preservar la estabilidad macroeconómica y la previsibilidad; fortalecer la coordinación de las políticas económicas entre las instituciones y áreas políticas para crear un marco de política económica coherente y sostenible; así como continuar la privatización de las empresas estatales y la liberalización del mercado por medio de las reformas de precios –en especial en el campo energético y agrícola–. Asimismo, abordar los desequilibrios del mercado laboral fomentando el cambio de una economía agrícola a una basada en los servicios; mejorar el clima de negocios por medio del correcto funcionamiento del poder judicial comercial y la salvaguarda de la independencia de las autoridades reguladoras del mercado; a la vez que identificar e implementar los medios para abordar la economía informal.
<b>Habilidad para asumir las</b>	En este apartado se describen los compromisos a corto plazo que conlleva ser parte de la UE en relación a 28 rubros, mismos que

<p><b>obligaciones de ser un Estado miembro</b></p>	<p>debido a la extensión de cada uno, se mencionan únicamente los títulos de estos capítulos: libre circulación de mercancías; derecho de establecimiento y libre prestación de servicios; libre circulación de capital; procuradores públicos; ley comercial; ley de la propiedad intelectual; política de competencia; servicios financieros; sociedad de la información y medios de comunicación; desarrollo agrícola y rural; política de seguridad alimentaria, veterinaria y fitosanitaria; pesquerías; política de transporte; energía; impuestos; estadísticas; política social y empleo; política empresarial e industrial; política regional y coordinación de instrumentos estructurales; poder judicial y derechos fundamentales; justicia, libertad y seguridad; educación y cultura; medio ambiente; protección al consumidor y a la salud; Unión Aduanera; relaciones exteriores; política exterior, de seguridad y defensa y control financiero.</p>
<p><b>Fuente:</b> Official Journal of the European Union, <i>Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC</i> [en línea], EUR-Lex, Doc. 2008/157, Bruselas, 26 de febrero de 2008, pp. 3-11, dirección URL: <a href="https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF">https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF</a> [fecha de consulta: 13 de abril de 2019].</p>	

### Anexo 3

#### Prioridades a mediano plazo a tomar en cuenta por Turquía para su proceso de adhesión a la Unión Europea

Criterio	Acciones necesarias
<p><b>Criterios económicos</b></p>	<p>Completar el programa de privatización; asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas; continuar mejorando el nivel general de educación y salud, prestando atención particular a las generaciones más jóvenes y a las mujeres; así como modernizar la infraestructura del país, en particular en cuanto a energía y transporte, con el fin de fortalecer la competitividad de la economía.</p>
<p><b>Habilidad para asumir las obligaciones de ser un Estado miembro</b></p>	<p>En este apartado se describen los compromisos a mediano plazo que conlleva ser parte de la UE en relación a 21 rubros, mismos que debido a la extensión de cada uno, se mencionan únicamente los títulos de estos capítulos: libertad de movimiento para trabajadores; derecho de establecimiento y libre prestación de servicios; contratación pública; ley de compañías; ley de propiedad intelectual; política de competencia; sociedad de la información y medios de comunicación; agricultura y desarrollo rural; política de seguridad alimentaria, veterinaria y fitosanitaria; pesquerías; política de transporte; energía; impuestos; estadísticas; política social y empleo; redes transeuropeas; política regional y coordinación de los instrumentos de política estructural; justicia, libertad y seguridad; medio ambiente; protección al consumidor y a la salud; Unión Aduanera y control financiero.</p>
<p><b>Fuente:</b> Official Journal of the European Union, <i>Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC</i> [en línea], EUR-Lex, Doc. 2008/157, Bruselas, 26 de febrero de 2008, pp. 12-14, dirección URL: <a href="https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF">https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF</a> [fecha de consulta: 13 de abril de 2019].</p>	

## Anexo 4

### Factores que tomar en cuenta para la adhesión de Turquía por parte de la Unión Europea

Antes de iniciar, es importante destacar el hecho de que los requisitos y preparativos que deben completarse para adherirse a la UE no sólo conllevan acciones y cambios por parte del país candidato, sino que:

“La adhesión de un nuevo miembro implica cambios [...] de igual manera para la UE, por lo que es necesaria la aprobación tanto del Consejo, como de la Comisión y del Parlamento, así como la aprobación por parte de la población mediante un referéndum”<sup>452</sup>.

De esta manera, la UE debe tomar en cuenta ciertos criterios antes de decidir si aceptar o no a Turquía como uno de sus Estados miembros; en primer lugar, se encuentra el geopolítico. Además de tener una fuerza demográfica con más de 80 millones de habitantes, una gran extensión geográfica y una estructura económica en crecimiento, la República de Turquía cuenta con una posición geopolítica estratégica al ser el puente de conexión entre Asia, Europa y África, así como representar un paso importante de migrantes y comerciantes dirigidos hacia Europa.

Asimismo, Turquía es un país bicontinental al tener el 3% de su territorio en la parte europea –conocida como Tracia– y el otro 97% en la asiática –también llamada Anatolia<sup>453</sup>–; en cuanto a sus fronteras marítimas, cuenta con aguas en el Mar Egeo, en el Mar Negro y cuenta con territorio en el Mediterráneo; es decir, su ubicación le brindaría a la UE acceso a los recursos energéticos turcos.

En segundo lugar, el ámbito político. Luego de que durante todo el siglo XX el poder en Turquía estuviera centralizado por los *kemalistas* (herederos de Mustafá Kemal Atatürk –primer Presidente de la República de Turquía de 1923 hasta su muerte en 1938–), cuyo poder estructural residía en el ámbito militar, Turquía realizó elecciones en el 2002. El triunfo del actual Presidente, Recep Tayyip Erdoğan, fundador del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco) significó un giro histórico y el anhelo del pueblo turco por cambiar la dinámica económica y la oligarquía sociocultural.

---

<sup>452</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortiz, *op. cit.*, p. 106.

<sup>453</sup> *Idem.*

De acuerdo con Eylem, estudiante turco y votante del AKP: “Cuando llegó el AKP al poder todo empezó a cambiar. Erdoğan es un líder poderoso; para serlo debes de tener carácter. No es un líder artificial; él sabe a quién le habla, él sabe cómo llegar a la gente”<sup>454</sup>; así, Erdoğan se volvió la personificación del cambio y figura del pueblo turco utilizando un “nacionalismo basado en el orgullo patrio y la demostración de fuerza a través de un pulido organigrama mediático. Todo ello con el islam como telón de fondo [...] (empleado) dentro del espectro político”<sup>455</sup>.

Por otra parte, si bien en un principio el AKP señaló el espectro *kemalista* como “uno de los males de la historia moderna de Turquía” y luchó contra ellos mediante su alianza con Fetullah Güllen, de acuerdo con Emre Yilmaz, abogado kurdo, todo dio un giro “cuando a esta relación se le acabaron los intereses y AKP se alió con *Ergenekon* (los *kemalistas*) para acabar con Güllen”<sup>456</sup>.

No obstante, el 15 de julio de 2016 los *kemalistas* intentaron un golpe de Estado dirigiendo su presencia militar hacia Ankara y Estambul a través de la toma de varios edificios estatales, el cual cobró la vida de al menos 265 personas; luego de unas horas, el intento fue sofocado por el gobierno turco, que desde entonces “ha adoptado una posición exacerbada con el propósito de hacer de su poder una fuerza monolítica”<sup>457</sup>.

Es por esto que Turquía ha buscado asociarse con las grandes potencias dirigiendo su política exterior hacia acciones como su disposición a mediar en el conflicto palestino-israelí, entablar diálogos sobre Siria y el desarrollo de sus relaciones con Rusia, por lo que su adhesión a la UE no sólo significaría “una estabilidad que el país de la península de Anatolia ha idealizado durante décadas”<sup>458</sup>, sino que también le brindaría a la UE la oportunidad de extender su zona de acción hasta el Oriente, dándole entrada al mundo islámico al incluir exitosamente a su proceso de integración y bajo sus esquemas a un país de esa región y al lograr la confianza por parte de la misma, ya que no entraría como “un

---

<sup>454</sup> Entrevista de Jacobo Morillo Llovo, periodista y analista independiente, a Eylem, Turquía, 7 de agosto de 2017.

<sup>455</sup> Sinan Ulgen, *Turkey in the new Middle East*, The Carnegie Papers, Bruselas, 2011.

<sup>456</sup> Entrevista de Jacobo Morillo Llovo a Emre Yilmaz, Turquía, 1º de agosto de 2017.

<sup>457</sup> Jacobo Morillo Llovo, *Turquía: El socio de todos, la aliada de nadie*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Doc. 123/2017, 11 de diciembre de 2017, España, 2017, p. 4.

<sup>458</sup> *Ibidem*, p. 6.

actor ajeno, sino como parte del mismo, haciéndose acreedor al respeto y credibilidad del que hasta ahora carece Occidente en la zona”<sup>459</sup>.

Una preocupación por parte de la UE en el ámbito político es el reparto de escaños en el Parlamento, el cual asigna seis de estos a cada Estado miembro y distribuye los restantes entre los mismos proporcionalmente a su población; debido al estricto cumplimiento de lo estipulado, varios países renuncian a algunos escaños para otorgarlos a los nuevos miembros. Bajo el supuesto de que Turquía ingresara a la UE, aquella se posicionaría –junto a Alemania– en el primer lugar con relación al número de escaños, respondiendo a sus tasas de natalidad y crecimiento; por tanto, le correspondería automáticamente una posición privilegiada de mayor peso en cuanto a la toma de decisiones.

Por otro lado, como tercer ámbito a tomar en cuenta se encuentra el cultural-religioso, en el que existen dos vertientes al interior de la UE: la de los partidos de centro-izquierda que se han referido a este factor como una ventaja por representar la factible compatibilidad entre el islam y la democracia<sup>460</sup> y la otra en la que se habla de un “choque de civilizaciones” donde dicha coexistencia pacífica no parece posible, dejando a la expectativa lo que pueda ocurrir una vez que Turquía sea parte de la UE, si es que esto llegase a suceder.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta el factor demográfico, en el que si bien se habla de la posibilidad de un importante aumento de la población musulmana en la UE tras la adhesión de Turquía –incremento que se calcula en cerca del 20% de la población total<sup>461</sup>–, también se habla sobre la ventaja que significaría el hecho de que la población joven turca sirva de “contrapeso a la decreciente y envejecida población europea”<sup>462</sup>.

Finalmente, en cuanto a los criterios económicos y financieros, es necesario recordar que la economía turca sufrió una transición importante cuando pasó de

---

<sup>459</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortíz, *op. cit.*, p. 107.

<sup>460</sup> Eduard Soler I Lecha, “España y Turquía: Claves del apoyo español a la adhesión turca y perspectivas de futuro”, en Leopoldo Stampa (coord.), *op. cit.*, p. 110.

<sup>461</sup> William Chislett, “Turkey’s EU Membership: The Moment of the Truth”, *Area Europe*, núm. 17, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, España, 2004, p. 3.

<sup>462</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortíz, *op. cit.*, p. 114.

estar basada en un sistema de industrialización por sustitución de importaciones<sup>463</sup> –el cual representaba un obstáculo para establecer una Unión Aduanera– a transformarse en una economía regulada por las fuerzas del mercado, modelo conocido tradicionalmente como neoliberal, con el cual Turquía entró de manera formal al mundo globalizado.

Y es que si bien con la firma del Acuerdo de Ankara se eliminaron los impuestos para la mayoría de las importaciones provenientes de la UE, acordándose un proceso gradual de eliminación para el resto de las mercancías, Turquía ha sido el único país, de los diez que solicitaron su ingreso a la UE entre 1987 y 1995<sup>464</sup>, que no ha ingresado a la Unión. De hecho, de acuerdo con William Chislett, investigador asociado del Real Instituto Elcano e imagen de España en el Foro de Marcas Renombradas Españolas:

“Turquía tiene todavía un largo camino por recorrer para estar a la par de los países miembros y cumplir con los criterios establecidos, más aún para encontrarse en posición de adoptar el euro como moneda, aunque la adopción del mismo no sea condición para la adhesión”<sup>465</sup>.

Ahora bien, con base en los datos de *The Observatory of Economy Complexity* para el 2017, las principales exportaciones de Turquía estuvieron dirigidas a cinco países principalmente: Alemania, Reino Unido, Italia, Emiratos Árabes Unidos e Irak, significando más del 20% del total de las exportaciones (aproximadamente 166 billones de dólares); mientras que, en el sentido contrario, los principales orígenes de las importaciones turcas fueron: China, Alemania, Rusia, Italia y Estados Unidos, representando casi el 40% del total de las importaciones (aproximadamente 215 billones de dólares). Como complemento a estas afirmaciones, se presentan las Tablas 6 y 7.

---

<sup>463</sup> La llamada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI, por sus siglas en inglés), fue una estrategia acogida en los territorios de América Latina y otros países en desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial, el cual se caracterizó por ser un sistema basado en la sustitución de los bienes que importaba un país por aquellos fabricados dentro del mismo, es decir, nacionales, conduciendo a las economías cerradas y protegiendo a los productores y la industria nacional con la idea de incentivar a estos a generar productos competitivos a nivel internacional, aumentando sus exportaciones.

<sup>464</sup> Chipre (3 de julio de 1990), Malta (16 de julio de 1990), Hungría (31 de marzo de 1994), Polonia (5 de abril de 1994), Rumania (22 de junio de 1995), Eslovaquia (27 de junio de 1995), Letonia (13 de octubre de 1995), Estonia (24 de noviembre de 1995), Lituania (8 de diciembre de 1995) y Bulgaria (14 de diciembre de 1995).

<sup>465</sup> William Chislett, *op. cit.*, p. 22.

**Tabla 6****Principales destinos de las exportaciones turcas (2017)**

<b>País</b>	<b>Valor de las exportaciones en miles de millones de dólares</b>	<b>% del total de las exportaciones turcas</b>
Alemania	17.4	10%
Reino Unido	10.1	6.1%
Italia	9.4	5.6%
Emiratos Árabes Unidos	9.2	5.5%
Irak	9.1	5.4%

**Fuente:** The Observatory of Economy Complexity, *Turkey* [en línea], Estados Unidos, 2017, dirección URL: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/tur/> [fecha de consulta: 29 de abril de 2019].

**Tabla 7****Principales orígenes de las importaciones turcas (2017)**

<b>País</b>	<b>Valor de las importaciones en miles de millones de dólares</b>	<b>% del total de las exportaciones turcas</b>
China	23	11%
Alemania	22.5	10%
Rusia	13.2	6.2%
Italia	11.4	5.3%
Estados Unidos	11.3	5.3%

**Fuente:** The Observatory of Economy Complexity, *Turkey* [en línea], Estados Unidos, 2017, dirección URL: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/tur/> [fecha de consulta: 29 de abril de 2019].

En resumen, la transición económica en Turquía ha provocado que esta mantenga una importante relación con ciertos países de la UE; sin embargo, debe tomarse en cuenta que las reformas necesarias para que su nivel económico pueda igualarse con el del resto de los Estados miembros requerirán de la ayuda financiera de la UE, principalmente debido al desigual nivel de desarrollo que esta presenta Turquía.

No obstante, esta representa una ventaja económica para la UE al encontrarse geográficamente cerca del 70% de los recursos energéticos mundiales, principalmente los de Medio Oriente y la cuenca del Mar Caspio; gracias a esto, Turquía mantiene un valor agregado en cuanto al transporte de petróleo y de recursos de gas natural, resultando en proyectos como la interconexión de la red de gaseoductos de Turquía, Grecia e Italia conocida como el Proyecto de Anillo de Gas de Europa Meridional, mismo que ha contribuido a contrarrestar el monopolio ruso.

## Anexo 5

### Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea

La adhesión de Turquía al bloque de los 28 es un caso particular debido a su cultura, las variaciones en su economía, el gobierno, las costumbres y todos los factores que la diferencian de los Estados miembros, provocando que su proceso de adhesión se haya vuelto tan extenso y complejo. A su vez, lo anterior ha generado una división entre la población turca en cuanto a estar a favor o en contra de ser parte de la UE. En este sentido:

“Existe en Turquía un sector que se opone o que se encuentra dudoso con respecto a la adhesión. Sus principales argumentos van enfocados a la posible pérdida de identidad nacional y religiosa, la pérdida de valores tradicionales y al debilitamiento de la soberanía turca. También se tiene la sensación, respaldada por varias acciones de la UE, de la exclusión por parte de Europa con la imposición de condiciones mucho más estrictas para este país en comparación con los casos de otros candidatos. Entre los argumentos a favor del ingreso de Turquía se encuentra el hecho de que la joven población turca serviría de contrapeso a la decreciente y envejecida población europea y que la capacidad militar turca representaría una ventaja inimaginable para la Política Europea de Seguridad y Defensa”<sup>466</sup>.

Uno de los retos que ha tenido Turquía para ingresar a la UE ha sido la indecisión de esta última ante la posibilidad de su adhesión, ya que si bien nunca se le ha dado un no rotundo, las negociaciones han sido prolongadas durante años, lo que lleva a preguntarse ¿por qué después de más de 50 años de haberse firmado el acuerdo de asociación entre ambos, Turquía sigue sin ser miembro de la UE?

Para responder esta pregunta, se ha argumentado que Turquía no ha cumplido del todo con las condiciones que la UE le impuso; sin embargo, se ha avanzado significativamente, en especial en el ámbito legal y en el desarrollo de la democracia, ya que de acuerdo con José Ignacio Torreblanca, jefe de la oficina madrileña del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores:

“el parlamento ha aprobado más de doscientas leyes nuevas, se ha reformado la Constitución con las enmiendas de 2001 y 2004, se aprobaron nuevos

---

<sup>466</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortiz, *op. cit.*, p. 114.

Códigos Penal y Civil, así como ocho paquetes de reformas adoptados por recomendación de la Comisión, reformas que visiblemente contribuyeron al desarrollo de la democracia y han contribuido a las libertades civiles<sup>467</sup>.

Ahora bien, en el 2007 el Sr. Ali Babacan fue nombrado Ministro de Asuntos Exteriores y señalado como el Principal Negociador en el proceso de adhesión de Turquía a la UE, puesto en el que anunció el “Programa para Alinearse con el Acervo Comunitario 2007-2013, el cual serviría como una hoja de ruta a seguir en cuanto a las medidas legislativas y reformas que debían adoptarse con el objetivo de elevar los estándares políticos de Turquía al nivel de los de la UE<sup>468</sup>.

Empero, queda otra cuestión de suma importancia: Chipre. En Chipre habitan dos comunidades: la turca en el norte y la griega en el sur, conservando cada una su idioma, religión, costumbres y cultura. Dicha división fue producto de lo ocurrido el 20 de julio de 1974 cuando las tropas turcas llevaron a cabo la Operación *Attila* y entraron a Chipre –como respuesta al golpe de Estado en contra del arzobispo Makarios III por parte de los griegos– invadiendo más de una tercera parte del norte de la isla con un contingente de 33 barcos, 30,000 soldados y al menos 30 tanques, bajo el argumento de la existencia de violaciones a los derechos de la comunidad turca<sup>469</sup>.

La invasión, aunada a la proclamación de la República Turca del Norte de Chipre en 1983 –reconocida únicamente por el gobierno turco–, de acuerdo con el diplomático español Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga: “han sido factores que representan inmensos obstáculos para las relaciones exteriores de Turquía, su diplomacia y sus deseos de formar parte de la UE<sup>470</sup>. No obstante, Turquía mostró su buena voluntad para resolver la controversia al presentar el Plan Annan –presentado por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan–, con el cual

---

<sup>467</sup> José Ignacio Torreblanca, *Once tesis sobre Turquía y la Unión Europea*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Doc. 199/2004, 23 de diciembre de 2004, España, 2004, p. 2.

<sup>468</sup> Embajada de la República de Turquía en México, *Política Exterior Turca*, México, 2008.

<sup>469</sup> Atila Eralp, “Turkey and European Union”, en Leonore G. Martin (editora), *The future of Turkish foreign policy*, Belfer Centre for Science and International Affairs, Studies in International Security, Institute of Technology, Massachusetts, 2003, p. 60; BBC Mundo, “5 preguntas para entender el enfrentamiento entre Turquía y Grecia por Chipre, la isla dividida hace 40 años” [en línea], *BBC Mundo*, sección “Mundo”, 10 de enero de 2017, dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38558296> [fecha de consulta: 30 de abril de 2019].

<sup>470</sup> Jorge Antonio Fuentes Monzonís-Villalonga, *op. cit.*, p. 34.

Chipre se constituiría en un Estado común compuesto por dos Estados dirigidos bajo un sistema constitucional y un parlamento bicomunal, compartiendo el poder.

El gobierno turco apoyó el Plan, al igual que la UE y en abril de 2004 se llevó a cabo un referéndum en el que la parte norte de la isla lo aprobó, mientras que el 76%<sup>471</sup> de la parte greco-chipriota lo rechazó. La principal razón del rechazo fue la disparidad que hubiera existido en Chipre con relación a la toma de decisiones, ya que al componerse las Cámaras en proporción a la población, los turcos hubieran sido mayoría<sup>472</sup>. Irónicamente, a pesar de que la parte sur de Chipre no había apoyado el Plan, logró ingresar a la UE en el 2004, lo que provocó un deterioro de la imagen de la misma entre la población turca que la consideraba a favor de los greco-chipriotas. En consecuencia, “hay incertidumbre con respecto la actuación futura de Turquía, en cuanto que la UE considera necesario que retire sus tropas y reconozca a Chipre para ingresar a la Unión”<sup>473</sup>.

Y si bien se puede observar que a Turquía se le presentan retos importantes como parte de su proceso para lograr incorporarse a la UE, donde se ha enfrentado a los constantes obstáculos y excusas para alargar su adhesión, también es preciso que la UE se asegure de contar con la estabilidad necesaria para soportar el cambio que representaría la integración turca, tomando en cuenta los factores ya mencionados. Lo anterior, sin dejar de lado el hecho de que Turquía se ha esforzado por tener una orientación europea con bases occidentales, de tal forma que:

“se convertiría en el primer país de mayoría musulmana que se adhiere a los valores de la UE, a sus principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Así mismo, Turquía siempre ha sido el país musulmán que incursiona en reformas como la separación de la religión del Estado, la realización de reformas constitucionales, el laicismo y la transformación democrática a pesar de estar liderada por un partido islamista”<sup>474</sup>.

---

<sup>471</sup> Embajada de la República de Turquía en México, *op. cit.*, s/p.

<sup>472</sup> Ertuğrul Önalp, *Chipre, del pasado al presente*, Instituto de Historia de la República Turca de la Universidad de Ankara, Ankara, 2007.

<sup>473</sup> Francisco Javier Tato Porto, “Impacto en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea”, en Leopoldo Stampa (coord.), *op. cit.*, p. 75.

<sup>474</sup> Enriqueta Serrano Caballero y Paola Navarrete Ortiz, *op. cit.*, p. 137.

## Anexo 6

### Proyectos de la Unión Europea en Turquía bajo el Mecanismo para los refugiados en Turquía

No.	Tipo de intervención	Socio para emplearlo	Localización	Presupuesto
1	Humanitaria	Welthungerhilfe	Van	3,500,000
2	Humanitaria	Danish Refugee Council	Bodrum	4,500,000
3	Humanitaria	IOM	Aydin	1,900,000
4	Humanitaria	IOM	Aydin	8,000,000
5	Humanitaria	UNICEF	Mugla	8,000,000
6	Humanitaria	IOM	Mugla	1,900,000
7	Humanitaria	IOM	Mugla	8,000,000
8	Humanitaria	WFP	Izmir	40,000,000
9	Humanitaria	Danish Refugee Council	Izmir	4,500,000
10	Humanitaria	HI	Izmir	2,500,000
11	Humanitaria	IOM	Izmir	1,900,000
12	Humanitaria	MDM	Izmir	3,000,000
13	Humanitaria	IOM	Izmir	8,000,000
14	Humanitaria	UNICEF	Izmir	8,000,000
15	Humanitaria	IOM	Canakkale	1,900,000
16	Humanitaria	IOM	Canakkale	8,000,000
17	Humanitaria	UNICEF	Canakkale	8,000,000
18	Humanitaria	IOM	Balikesir	8,000,000
19	Humanitaria	IOM	Balikesir	1,900,000
20	Humanitaria	UNICEF	Balikesir	8,000,000
21	Humanitaria	World Vision	Bursa	2,000,000
22	Humanitaria	WFP	Bursa	40,000,000
23	Humanitaria	Welthungerhilfe	Bilecik	3,500,000
24	Humanitaria	Welthungerhilfe	Eskisehir	3,500,000
25	Humanitaria	Welthungerhilfe	Kutahya	2,500,000
26	Humanitaria	IOM	Antalya	8,000,000
27	Humanitaria	UNFPA	Antalya	9,000,000
28	Humanitaria	IOM	Antalya	1,900,000
29	Humanitaria	WFP	Konya	40,000,000
30	Humanitaria	Danish Refugee Council	Edirne	4,500,000
31	Humanitaria	UNICEFF	Edirne	8,000,000
32	No humanitaria	GIZ	Estambul	18,207,812
33	Humanitaria	Save the Children	Estambul	2,500,000
34	Humanitaria	IOM	Estambul	8,000,000
35	Humanitaria	Welthungerhilfe	Estambul	3,500,000
36	Humanitaria	WFP	Estambul	40,000,000

37	Humanitaria	IOM	Estambul	1,900,000
38	Humanitaria	World Vision	Estambul	2,700,000
39	Humanitaria	UNICEF	Estambul	8,000,000
40	Humanitaria	DKH	Estambul	3,700,000
41	Humanitaria	MDM	Estambul	3,000,000
42	Humanitaria	HI	Estambul	2,500,000
43	Humanitaria	UNFPA	Estambul	9,000,000
44	Humanitaria	DKH	Estambul	4,000,000
45	Humanitaria	ILO	Nationwide	11,610,000
46	Humanitaria	Stichting Spark	Nationwide	5,000,000
47	Humanitaria	Welthungerhilfe	Ankara	3,500,000
48	No humanitaria	Ministry of National Education	Nationwide	300,000,000
49	No humanitaria	DGMM	Nationwide	60,000,000
50	No humanitaria	DAAD	Nationwide	2,700,000
51	Humanitaria	UNDP	Nationwide	50,000,000
52	Humanitaria	Concern Worldwide	Nationwide	17,280,000
53	Humanitaria	UNHCR	Nationwide	35,000,000
54	No humanitaria	GIZ	Ankara	18,207,812
55	Humanitaria	IOM	Ankara	80,000,000
56	Humanitaria	WHO	Nationwide	2,000,000
57	No humanitaria	Ministry of Health	Nationwide	300,000,000
58	Humanitaria	Welthungerhilfe	Ankara	2,600,000
59	No humanitaria	World Bank	Nationwide	50,000,000
60	Humanitaria	UNICEF	Ankara	8,000,000
61	Humanitaria	WFP	Ankara	40,000,000
62	Humanitaria	Relief International	Nationwide	30,000,000
63	Humanitaria	TOBB	Nationwide	15,000,000
64	Humanitaria	UNFPA	Nationwide	7,000,000
65	No humanitaria	World Bank	Nationwide	150,000,000
66	Humanitaria	UNICEF	Nationwide	34,000,000
67	Humanitaria	CARE	Ankara	4,600,000
68	No humanitaria	UNICEF	Nationwide	36,950,286
69	Humanitaria	Save the Children	Ankara	2,500,000
70	Humanitaria	GOAL	Ankara	2,400,000
71	No humanitaria	KfW	Nationwide	95,000,000
72	Humanitaria	FICRCH	Nationwide	8,000,000
73	Humanitaria	WFP	Nationwide	348,000,000
74	No humanitaria	WHO	Nationwide	11,500,000
75	Humanitaria	UN Women	Nationwide	5,000,000
76	Humanitaria	UNICEF	Nationwide	31,382,891
77	Humanitaria	UNFPA	Nationwide	12,500,000

78	Humanitaria	UNHCR	Nationwide	20,000,000
79	Humanitaria	IOM	Nationwide	20,000,000
80	Humanitaria	World Vision	Ankara	2,000,000
81	Humanitaria	DKH	Nevşehir	4,000,000
82	Humanitaria	IOM	Kayseri	8,000,000
83	Humanitaria	DKH	Kayseri	4,000,000
84	Humanitaria	IOM	Kayseri	1,900,000
85	Humanitaria	DKH	Mersin	4,000,000
86	Humanitaria	GOAL	Mersin	1,500,000
87	Humanitaria	DKH	Mersin	3,700,000
88	Humanitaria	IOM	Mersin	1,900,000
89	Humanitaria	IMC	Mersin	3,400,000
90	Humanitaria	IOM	Mersin	8,000,000
91	Humanitaria	World Vision	Mersin	2,000,000
92	Humanitaria	GOAL	Adana	1,500,000
93	Humanitaria	IOM	Adana	1,900,000
94	Humanitaria	IOM	Adana	8,000,000
95	Humanitaria	DKH	Adana	4,000,000
96	Humanitaria	UNICEF	Adana	8,000,000
97	Humanitaria	CARE	Adana	4,600,000
98	Humanitaria	DKH	Osmaniye	4,000,000
99	Humanitaria	Danish Refugee Council	Kahramanmaras	4,500,000
100	Humanitaria	KfW	Kahramanmaras	40,000,000
101	Humanitaria	Danish Refugee Council	Kahramanmaras	1,000,000
102	Humanitaria	IMC	Kirikhan	3,400,000
103	Humanitaria	MDM	Reyhanli	3,000,000
104	Humanitaria	IMC	Reyhanli	3,400,000
105	Humanitaria	DKH	Hatay	5,500,000
106	No humanitaria	Search for Common Ground	Hatay	1,757,154
107	Humanitaria	GOAL	Hatay	1,500,000
108	Humanitaria	Danish Refugee Council	Hatay	1,000,000
109	Humanitaria	IMC	Hatay	3,000,000
110	Humanitaria	Danish Refugee Council	Hatay	4,500,000
111	Humanitaria	DKH	Hatay	4,000,000
112	Humanitaria	FHI	Hatay	3,000,000
113	No humanitaria	AFD	Hatay	40,000,000
114	Humanitaria	IMC	Hatay	3,400,000
115	Humanitaria	IOM	Hatay	1,900,000
116	Humanitaria	IOM	Hatay	8,000,000
117	Humanitaria	DKH	Kilis	5,500,000
118	No humanitaria	Search for Common Ground	Kilis	1,757,154

119	Humanitaria	GOAL	Kilis	1,500,000
120	Humanitaria	Danish Refugee Council	Kilis	4,500,000
121	Humanitaria	IMC	Kilis	3,400,000
122	Humanitaria	IMC	Kilis	3,000,000
123	Humanitaria	Danish Refugee Council	Kilis	1,000,000
124	No humanitaria	Council of Europe Development Bank	Kilis	50,000,000
125	Humanitaria	IOM	Gaziantep	8,000,000
126	No humanitaria	GIZ	Gaziantep	18,207,812
127	No humanitaria	Search for Common Ground	Gaziantep	1,757,154
128	Humanitaria	Danish Refugee Council	Gaziantep	4,500,000
129	Humanitaria	GOAL	Gaziantep	2,400,000
130	Humanitaria	FHI	Gaziantep	3,000,000
131	Humanitaria	DKH	Gaziantep	5,500,000
132	Humanitaria	Relief International	Gaziantep	2,000,000
133	Humanitaria	IOM	Gaziantep	1,900,000
134	Humanitaria	UNICEF	Gaziantep	8,000,000
135	Humanitaria	GOAL	Gaziantep	1,500,000
136	Humanitaria	IMC	Gaziantep	3,000,000
137	Humanitaria	KfW	Gaziantep	40,000,000
138	Humanitaria	IMC	Nizip	3,400,000
139	Humanitaria	CARE	Bilecik	4,600,000
140	Humanitaria	Concern Worldwide	Malatya	3,000,000
141	Humanitaria	IOM	Malatya	1,900,000
142	Humanitaria	IOM	Malatya	8,000,000
143	Humanitaria	Concern Worldwide	Malatya	2,500,000
144	Humanitaria	IOM	Adiyaman	8,000,000
145	Humanitaria	IOM	Adiyaman	1,900,000
146	Humanitaria	Concern Worldwide	Adiyaman	2,500,000
147	Humanitaria	Concern Worldwide	Adiyaman	3,000,000
148	Humanitaria	Relief International	Sanliurfa	2,000,000
149	No humanitaria	GIZ	Sanliurfa	18,207,812
150	Humanitaria	IOM	Sanliurfa	8,000,000
151	Humanitaria	Concern Worldwide	Sanliurfa	3,000,000
152	Humanitaria	DKH	Sanliurfa	5,500,000
153	Humanitaria	IOM	Sanliurfa	1,900,000
154	No humanitaria	Search for Common Ground	Sanliurfa	1,757,154
155	Humanitaria	Concern Worldwide	Sanliurfa	2,500,000
156	Humanitaria	GOAL	Sanliurfa	2,400,000
157	Humanitaria	Concern Worldwide	Sanliurfa	3,400,000
158	Humanitaria	CARE	Sanliurfa	4,600,000
159	Humanitaria	Danish Refugee Council	Sanliurfa	1,000,000

160	Humanitaria	IMC	Sanliurfa	3,400,000
161	Humanitaria	Danish Refugee Council	Sanliurfa	4,500,000
162	Humanitaria	IMC	Sanliurfa	3,000,000
163	Humanitaria	GOAL	Sanliurfa	1,500,000
164	Humanitaria	DKH	Diyarbakir	4,000,000
165	Humanitaria	DKH	Diyarbakir	3,700,000
166	Humanitaria	MDM	Diyarbakir	3,000,000
167	Humanitaria	DKH	Mardin	4,000,000
168	Humanitaria	DKH	Mardin	3,700,000
169	Humanitaria	Welthungerhilfe	Mardin	2,600,000
170	Humanitaria	Welthungerhilfe	Nationwide	2,700,000
171	Humanitaria	IOM	Batman	1,900,000
172	Humanitaria	DKH	Batman	4,000,000
173	Humanitaria	DKH	Batman	3,700,000
174	Humanitaria	IOM	Batman	8,000,000
175	Humanitaria	MDM	Batman	3,000,000
			<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>2,718,583,041</b>
<b>SIGLAS</b>				
<p>Fédération Hanidcap International (FHI); International Organization for Migration (IOM); United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF); World Food Programme (WFP); Médecins du Monde (MDM); United Nations Fund for Population Activities (UNFPA); Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); International Labor Organization; Directorate General of Migration Management (DGMM); Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD); United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); World Health Organization (WHO); Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB); European Early Childhood Education and Care (CARE); Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW); International Federation of the Red Cross Societies (FICRCH); International Medical Corps (IMC); Agence Française de Développement (AFD); Diakonie Katastrophenhilfe (DKH)</p>				
<p><b>Fuente:</b> European Commission, <i>The EU Facility for Refugees in Turkey</i> [en línea], Bruselas, dirección URL: <a href="https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en">https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en</a> [fecha de consulta: 19 de mayo de 2019].</p>				

## Relación de mapas

1. Los frentes de la guerra civil en Siria (2016) .....	18
2. Los frentes de la guerra civil en Siria (2018) .....	19
3. Algunos de los proyectos rusos y europeos de oleoductos del corredor euroasiático .....	36
4. Ruta del Mediterráneo Central (2016) .....	54
5. Ruta del Mediterráneo Occidental (2016) .....	57
6. Ruta de los Balcanes Occidentales (2017) .....	60
7. Ruta del Mediterráneo Oriental (2016) .....	62
8. Principales rutas migratorias hacia la Unión Europea de enero a julio de 2015 .....	64
9. Sistema de cuotas propuesto por la Comisión Europea para la distribución de 120,000 refugiados (2015) .....	70

## Relación de gráficos

1. Causas de muerte y número de víctimas durante la guerra civil en Siria hasta 2016 .....	21
2. Aumento de los refugiados sirios registrados de enero de 2013 a diciembre de 2018 .....	48
3. Cruces irregulares detectados por semestre en la ruta del Mediterráneo Central de 2015 a 2018 .....	54
4. Cruces irregulares detectados por semestre en la ruta del Mediterráneo Occidental de 2015 a 2018 .....	57
5. Cruces irregulares detectados por semestre en la ruta del Mediterráneo Oriental de 2015 a 2018 .....	62
6. Comparativo entre las cuotas de refugiados comprometidas el 9 de septiembre de 2015 y los refugiados reubicados por Estado hasta 2017 ...	72

7. Aumento de los refugiados sirios registrados en Turquía de mayo de 2011 a diciembre de 2018 .....	125
8. Principales países de origen y países donde encontraron refugio los solicitantes de asilo en 2017.....	126
9. Cruces diarios de la frontera de Grecia desde Turquía de octubre de 2015 a febrero de 2018 .....	156
10. Número de solicitudes de asilo y refugiados en Grecia (2011-2017).....	157
11. Reasentamientos sirios desde Turquía de abril de 2016 a febrero de 2017 .....	161
12. Porcentaje del fondo del Mecanismo para los refugiados en Turquía otorgado a cada área.....	164
13. Estadísticas del sector salud al interior de los centros comunitarios en Turquía .....	246
14. Estadísticas del sector protección al interior de los centros comunitarios en Turquía .....	247
15. Estadísticas del sector educativo al interior de los centros comunitarios en Turquía .....	248
16. Estadísticas de los medios de subsistencia al interior de los centros comunitarios en Turquía.....	250
17. Estadísticas sobre seguridad alimentaria y agricultura al interior de los centros comunitarios en Turquía .....	251
18. Estadísticas sobre las necesidades básicas al interior de los centros comunitarios en Turquía .....	252

### **Relación de cuadros**

1. Cifras aproximadas de los efectos de la guerra civil en Siria.....	21
2. El estado de la educación tras la guerra civil en Siria .....	22
3. Actores de la guerra civil en Siria y su relación .....	33
4. Demografía de Siria tras la guerra .....	47
5. Esquema del procedimiento de asilo de la Unión Europea.....	94
6. Acciones de la Unión Europea frente la migración (2017) .....	118

### **Relación de tablas**

1. Total de refugiados sirios por país de asilo hasta el 31 de diciembre de 2018 .....	49
2. Total de solicitudes de asilo por Estado miembro de la Unión Europea (2011-2017).....	66
3. Total de refugiados por Estado miembro de la Unión Europea (2011-2017) .....	68
4. Distribución de refugiados por provincia turca hasta diciembre de 2018 .....	127
5. Contribución al Mecanismo para los refugiados en Turquía por Estado miembro .....	144
6. Principales destinos de las exportaciones turcas (2017) .....	268
7. Principales orígenes de las importaciones turcas (2017).....	268