



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

*SCHAFFEN WIR DAS?*: ALEMANIA Y LA UNIÓN EUROPEA ANTE

LA CRISIS MIGRATORIA (2015-2016)

TESIS

que para optar al título de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

presenta

**Daniela Hall Lagunes**

DIRECTORA

**Dra. Lorena Ruano Gómez**

Ciudad de México, marzo de 2021

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN   LA CRISIS MIGRATORIA (2015-2016)</b> .....	8
<b>CAPÍTULO I   MARCO ANALÍTICO: EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL Y EL VIRAJE HACIA AFUERA</b> .....	18
EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL.....	19
Primera etapa: La formación de preferencias nacionales.....	22
Segunda etapa: La negociación interestatal.....	26
Tercera etapa: La elección institucional .....	33
SALIR DEL PASO, FRACASAR HACIA ADELANTE O POSTERGAR EL PROBLEMA .....	36
VIRAR HACIA ARRIBA Y HACIA AFUERA: LA EXTERNALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA .....	37
METODOLOGÍA, ALCANCES Y LÍMITES.....	41
<b>CAPÍTULO II   LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS MIGRATORIA:</b> .....	45
EL ELEFANTE EN LA HABITACIÓN: LAS DEFICIENCIAS DEL MARCO JURÍDICO DE ASILO Y REFUGIO EN LA UE.....	48
OPINIÓN PÚBLICA: LAS LÍNEAS ROJAS DE LAS POSICIONES NACIONALES RESPECTO A LA MIGRACIÓN .....	55
¿CONTINUIDAD DE POLÍTICA O CONTROL DE DAÑOS?: DE LA AGENDA EUROPEA SOBRE MIGRACIÓN AL ACUERDO CON TURQUÍA .....	65
1) Presentación del primer paquete de propuestas de la Comisión Europea sobre la AEM y reacciones de los Estados miembros (junio-agosto 2015) .....	66
2) Agudización de la crisis de refugiados y segundo paquete de propuestas de la Comisión (septiembre-octubre de 2015) .....	74
CONCLUSIONES .....	77
<b>CAPÍTULO III   <i>FLÜCHTIGE ENTSCHEIDUNGEN</i>: LA FORMACIÓN NACIONAL DE PREFERENCIAS EN ALEMANIA Y SU TRANSFORMACIÓN RESPECTO A LA CRISIS MIGRATORIA</b> .....	81
<i>WIR SCHAFFEN DAS</i> : LA POLÍTICA DE ASILO DE MERKEL.....	82
LA SOLUCIÓN TURCA .....	88
<b>A) GRUPOS DE INTERÉS</b> .....	90
<b>B) PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	95
B.1) Bundestag .....	95
B.2) Bundesrat.....	97
<b>C) MINISTERIOS FEDERALES</b> .....	102

D) OPINIÓN PÚBLICA .....	103
CONCLUSIÓN .....	106
<b>CAPÍTULO IV. “<i>ICH HABE EINEN PLAN</i>”: ALEMANIA Y LA EXTERNALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO DE LA UE .....</b>	<b>109</b>
MEDIDAS DE EXTERNALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMO SOLUCIÓN A LA CRISIS: LOS BALKANES OCCIDENTALES Y TURQUÍA .....	113
LA DIVISIÓN ALEMANIA – AUSTRIA Y EL CIERRE DE LA RUTA DE LOS BALKANES .....	122
TURQUÍA COMO SALVAVIDAS .....	125
CONCLUSIÓN .....	133
<b>CONSIDERACIONES FINALES   ¿POTENCIA RETICENTE O INCAPAZ? .....</b>	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>143</b>
LIBROS Y ARTÍCULOS .....	143
FUENTES PRIMARIAS .....	147
FUENTES HEMEROGRÁFICAS .....	154

## ÍNDICE DE MAPAS, GRÁFICAS Y CUADROS

GRÁFICA 2.1 .....	52
MAPA 2.1 .....	54
GRÁFICA 2.2 .....	56
GRÁFICA 2.3 .....	58
GRÁFICA 2.4 .....	60
GRÁFICA 2.5 .....	60
CUADRO 2.1 .....	63-64
GRÁFICA 2.6 .....	71
GRÁFICA 2.7 .....	76
MAPA 3.1 .....	99
CUADRO 4.1 .....	126

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

- AfD – *Alternative für Deutschland* (Alternativa para Alemania)
- ARTUE – Acuerdo de Refugiados entre Turquía y la Unión Europea
- BaMF -*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* – Oficina Federal de Migración y Refugiados
- CDU – *Christliche Demokratische Union* (Unión Demócrata Cristiana)
- CSU – *Christliche-Soziale Union* (Unión Social Cristiana)
- IL – Intergubernamentalismo liberal
- SECA – Sistema Europeo Común de Asilo
- SPD – *Sozialdemokratische Partei* (Partido Social Demócrata de Alemania)
- UE – Unión Europea

## AGRADECIMIENTOS

Debo esta tesis a mis padres, Diana y Jaime, y a mi hermano, Jaime que con su amor y apoyo incondicional me han dado la fuerza para llegar a ésta y todas las metas. Gracias a mis abuelas, Raquel y Lilia, y a mi tía Norma por ser mi mayor inspiración y ejemplo de fortaleza en todo lo que hago. Por esto y muchísimo más, mi tesis es para ustedes. Gracias a Matías, por ser mi equipo y mi roca, por impulsarme con cariño y paciencia inagotable a perseverar y llevar este trabajo a buen puerto.

Agradezco infinitamente a mi directora de tesis, Dra. Lorena Ruano, por su paciencia, dedicación y apoyo a lo largo de este proceso. Sin su guía y sus consejos esta tesis no hubiera sido posible. Gracias a la Dra. Soledad Loaeza no sólo por leer y mejorar mi tesis, sino porque bajo su guía aprendí a pensar y escribir como estudiante de El Colegio. Muchas gracias a la Dra. Luicy Pedroza por su tiempo y empeño en leer y comentar esta investigación. Sus sugerencias expertas sin duda han ayudado a enriquecer este trabajo.

Mi gratitud y mi admiración eterna a todos mis profesores de El Colegio que compartieron conmigo su conocimiento dentro y fuera de las aulas y que moldearon mi manera de ver el mundo. Agradezco en particular a la profesora Celia Toro, por ser una mentora generosa y un apoyo esencial en la conclusión de este proyecto. Gracias al profesor Nieto por toda su ayuda en la culminación de esta etapa en mi vida académica.

Gracias a mis compañeros de El Colegio que se convirtieron en amigos para toda la vida: a Jimena, por caminar conmigo en este proceso y en todas las aventuras maravillosas que hemos emprendido juntas; a Tenoch, Diego, Omar, Paloma y Miguel, por ser amigos leales y sinceros y hacer mis días en la licenciatura (y después de ella) más felices y divertidos.

Gracias a mis amigas Ximena, Fernanda, Constanza, Ilse, Andrea y Cristi, por su cariño incondicional y por no soltarme después de tantos años; por celebrar juntas los éxitos y apoyarme en los fracasos. Gracias a Andrea y Olga por ser amigas, mentoras y guías, por acompañarme en todas las alegrías y apoyarme en las batallas.

Finalmente, agradezco a todos mis amigos y mentores del piso 21 de la Cancillería—Héctor, Peimbert, Natalia, Triana, Abi, Andrés y muchos más—por enseñarme tanto y darme la oportunidad de enriquecer esta investigación en la práctica del trabajo de mis sueños.

*A Tito, por enseñarme el camino.*

*A Feli, por su amor infinito.*

*A mis padres, por acompañarme a cada paso.*

## INTRODUCCIÓN | LA CRISIS MIGRATORIA (2015-2016)

“El refugiado es casi siempre un objeto.

Un problema que debe solucionarse. Un número.

Un punto en los costos. Un punto. Nunca una coma.

Como ya no puede ignorársele, debe seguir siendo una cosa.

[...]

El desplazado es su propia categoría de persona.”

—Ilija Trojanow, *Después de la huida*

“Europa ist ein Laboratorium über einem riesigen Friedhof.”

—Thomas Masaryk

“Interrogarsi sull’Europa significa, oggi, interrogarsi anche sul proprio rapporto con la Germania.”

—Claudio Magris, *Danubio*

El 2 de septiembre de 2015, una fotografía desgarradora dio la vuelta al mundo; el cadáver de un niño sirio de tres años, Aylan Kurdi, yacía boca abajo en las playas de Bodrum en Turquía. Su familia había huido de Kobane—uno de tantos escenarios de la Guerra Civil Siria—con la esperanza de llegar a Europa, a través de Grecia, y solicitar asilo. La imagen se viralizó en redes sociales bajo el título: “El naufragio de la humanidad”. Las olas arrastraron la tragedia de los refugiados a la conciencia de la Unión Europea, donde una de las crisis humanitarias más agudas de su historia reciente evidenciaba la incapacidad de sus instituciones para proteger los derechos humanos de miles de personas que se jugaban la vida por llegar a sus fronteras.

Un par de días antes, el gobierno de Angela Merkel había declarado, por medio de *Twitter*, la suspensión del Protocolo de Dublín III, el acuerdo entre los miembros de la UE que obligaba a procesar solicitudes de asilo en el país de primera entrada. “Actualmente, no estamos aplicando el Protocolo de Dublín para refugiados sirios” leía el mensaje de la Oficina Federal de Migración y Refugiados, que básicamente anunciaba que Alemania abría sus puertas a aquellos refugiados que habían sido expulsados de Hungría y Austria. La invitación se formalizó en la conferencia de prensa de verano del gobierno federal, en la cual la Canciller declaró: “si un sirio llega a Alemania y puede identificarse como sirio, es bienvenido en Alemania”<sup>1</sup>. Bajo el lema “*Wir schaffen das*” (“Lo lograremos”), Merkel apeló a la solidaridad alemana y europea para resolver el problema y llamó a reformar el ineficaz sistema de asilo europeo.

Por algunas semanas, la Canciller aparentó romper con las formas y echarse la política migratoria de la UE al hombro. Su objetivo era forzar a los países miembros a alcanzar un acuerdo sobre cómo distribuir equitativamente la responsabilidad de recibir e integrar a aquellas personas que necesitaban protección internacional. El protocolo de Dublín III indicaba que los países de primera entrada como Italia y Grecia debían procesar y dar respuesta a la mayoría de las solicitudes de asilo. Sin embargo, la cantidad de personas que arribaban todos los días desde el Mar Egeo hacía imposible esta tarea. Las personas desplazadas continuaban su camino atravesando países con posiciones hostiles hacia la migración, como Hungría y Austria, con el objetivo de llegar a lugares con políticas más amigables para ellos como Alemania, Países Bajos o Suecia.

---

<sup>1</sup> Bundesregierung Deutschland, “Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel”, 31 de agosto de 2015, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300> (consultado el 20/03/2021).

La polémica que generó la postura de puertas abiertas tuvo altos costos para Merkel no sólo en Alemania, sino en toda la UE. Los partidos de derecha y de derecha radical en diversos países europeos buscaron sacar ventaja política del tema al atacar a los solicitantes de asilo y utilizarlos como chivo expiatorio de diversos problemas nacionales.<sup>2</sup> La creciente polarización dificultó la negociación de las reformas al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) a las que había llamado la canciller alemana, las cuales incluían un sistema de cuotas de reubicación de solicitantes de asilo para distribuir las responsabilidades entre todos los países miembros. La imposibilidad de llegar a acuerdos en este tema a nivel europeo llevó a Alemania a cambiar su propuesta de política una vez más: una solución a la crisis fuera de las fronteras de la UE.

Después de meses de preparar el terreno con Turquía, la canciller viajó a Ankara en febrero de 2016 para negociar un acuerdo entre Turquía y la UE que pusiera un alto al flujo de migrantes irregulares por el Mar Egeo y la Ruta de los Balcanes. Los países miembros encontraron en el acuerdo con Turquía un mínimo denominador común que les permitía resolver el problema sin tener que reformar sus reglas e instituciones. En el acuerdo no vinculante (oficialmente, una declaración conjunta), Turquía se comprometió a bloquear todas las rutas de acceso a la UE desde su territorio y a recibir a toda persona que la UE decidiera retornar por considerar improcedente su solicitud de asilo. A cambio, los países miembros se comprometieron a crear un fondo de asistencia por un total de seis mil millones de euros para que Turquía pudiera crear y mantener instalaciones de recepción para personas refugiadas. Bajo un esquema “1:1” la UE reubicaría a un solicitante de asilo sirio por cada sirio retornado a

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Matthew Karnitschnig, “Backlash grows against Merkel over refugees”, *Politico*, 11 de septiembre 2015, <https://www.politico.eu/article/backlash-merkel-refugees-migration-germany-coalition-pressure/>, (consultado el 05/01/2021).

Turquía desde Europa.<sup>3</sup> Además, la UE otorgaría dos concesiones adicionales: la reactivación de las negociaciones de adhesión de Turquía y la negociación para la liberalización de visas para ciudadanos turcos, que llevaban estancadas varios años. El gobierno alemán aprovechó el margen de negociación a su favor para ofrecer dinero a Turquía y vincular temas que fueran de interés para el gobierno de Erdoğan. A pesar de que ambos gobiernos sabían que, más allá de los fondos de asistencia, el acuerdo estaba compuesto de concesiones nominales, éstas permitían a ambos actores guardar las apariencias; no era una mera transacción financiera para bloquear los flujos migratorios con los que los países miembros no querían lidiar, sino un *acuerdo de cooperación integral* que en teoría convenía a ambas partes. Con ello, los socios europeos encontraron un mínimo denominador común que les permitió patear la pelota al resolver el problema temporalmente.

Este breve resumen de los meses convulsos entre el verano de 2015 y la primavera de 2016 busca ser un acercamiento preliminar al tema de esta investigación, la cual estudia el papel que Alemania desempeñó en la respuesta a las presiones migratorias que enfrentó la UE en dicho periodo. Trazar la evolución de las preferencias nacionales de Alemania y los cambios en las políticas que impulsó a nivel europeo permite comprender este papel. En este sentido, la pregunta principal de esta investigación es: ¿qué determinó los intereses y preferencias de Alemania en el tema de la crisis migratoria, cómo evolucionaron y cómo se proyectaron en la UE para culminar en el Acuerdo de Refugiados con Turquía?

Hay diversas razones por las que éste es un caso interesante para los estudios de la UE y las Relaciones Internacionales. Una de ellas es que ilustra la manera en que un país miembro

---

<sup>3</sup> Véase Unión Europea, Consejo Europeo, “Declaración UE – Turquía”, 18 de marzo de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (consultado el 11/10/2020).

define sus preferencias en el ámbito interno, las defiende y negocia dentro de las instituciones intergubernamentales y las impulsa en las relaciones exteriores de la UE. Como argumenta Tanja Börzel, esta dinámica refleja también el peso o influencia relativa de aquellos socios europeos que tienen mayor capacidad para plasmar (*upload*) sus intereses en las políticas, decisiones y acuerdos a nivel europeo y con terceros países, que les permite minimizar los costos de aterrizarlas en su política interna (*download*).<sup>4</sup> Por ello, esta investigación se enmarca en el debate de la literatura sobre integración europea y europeización y busca responder a las preguntas secundarias: ¿cómo se avanzó o retrocedió en la integración en un área como la política migratoria y de asilo?, ¿qué sucedió cuando los países miembros no pudieron acordar una solución común?, ¿quién marcó la pauta para encontrar una salida a la crisis?

En la literatura, hay un debate recurrente sobre la posición de Alemania como una “potencia hegemónica reticente”<sup>5</sup> dentro de la UE, es decir, un país que posee la capacidad y los recursos para asumir el liderazgo frente a sus pares, pero que evita proyectarse como tal. Hay diversas explicaciones histórico-institucionales, ideológicas y materiales para justificar la resistencia de Alemania en este sentido, pero también hay evidencia de que ésta se ha reducido en las últimas décadas.<sup>6</sup> A manera de ilustración, vale la pena rescatar la afirmación de Frank Walter Steinmeier, ministro de Relaciones Exteriores, en un artículo de la revista *Foreign Affairs*, en el que reflexionaba sobre la transformación del papel mundial de Alemania algunos meses después del Acuerdo con Turquía de 2016:

---

<sup>4</sup> Tanja Börzel, “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization”, *JCMS*, 40(2002), p. 193.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Hans Kundnani, *The Paradox of German Power*, Nueva York, Oxford University Press, 2015 o Peter J. Katzenstein, *Tamed Power: Germany in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

<sup>6</sup> Véase Simon Bulmer y William Paterson, “Germany and the European Union: From ‘tamed power’ to normalized power?”, *International Affairs*, 86 (2010), p. 1056.

“Alemania no buscó su nuevo papel en el escenario internacional. Al contrario, surgió como un jugador central porque se mantuvo estable mientras el mundo a su alrededor cambiaba [...]Quizá el destino de ninguna otra nación europea está tan conectado con la existencia y el éxito de la UE. Por ello, preservar esta unión y compartir la carga del liderazgo son las prioridades principales de Alemania.”<sup>7</sup>

Destaca el hecho de que Steinmeier aceptaba explícitamente el nuevo papel de Alemania, que tomaba las responsabilidades que correspondían a “la economía más grande de Europa”, pero matizaba al mencionar que los alemanes buscaban compartir la carga de ese liderazgo para defender y salvaguardar a la UE, que había sido de gran beneficio para ellos. Así pues, más allá de la reticencia de la hegemonía alemana, no hay duda sobre su interés en promover la resolución de conflictos por medio de los canales europeos, que permitan “camuflar” su dominio bajo el paraguas de las instituciones intergubernamentales y supranacionales. El Acuerdo con Turquía que Alemania impulsó para solucionar la crisis de refugiados es un ejemplo de la transición que experimentan Alemania y la UE. Al enfocarse en Alemania, este trabajo busca comprender qué motivó el activismo del gobierno alemán en atender y resolver esta crisis de manera puntual, pero también reflexiona sobre lo que eso significa para las relaciones con sus socios europeos y con el resto del mundo.

Para responder a la pregunta de investigación, se parte del esquema del intergubernamentalismo liberal (IL) propuesto por Andrew Moravcsik, porque ofrece una guía inicial para estructurar la investigación en torno a los niveles en los que se determinan las preferencias nacionales, se transfieren al nivel europeo y se plasman en acuerdos. En el primer capítulo, se presenta este marco analítico, que permite rastrear el proceso en tres etapas: 1. la

---

<sup>7</sup> Frank-Walter Steinmeier, “Germany's New Global Role: Berlin Steps Up”, *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 4, p. 106.

formación de preferencias nacionales en Alemania respecto a la crisis migratoria; 2. la negociación intergubernamental en las instituciones de la UE en torno a este tema; 3. la elección institucional de los países miembros para concretar los resultados de la etapa anterior en políticas y acuerdos concretos. Sin embargo, dado que el IL no es del todo satisfactorio para explicar la resolución de la crisis de refugiados por medio de un acuerdo con Turquía, el esquema de Moravcsik se complementa con algunos conceptos de la literatura de la europeización. Primero, se utiliza el concepto de *upload/download* propuesto por Tanja Börzel, que establece un vínculo dinámico entre la manera en que los países miembros moldean la política europea, al mismo tiempo que se adaptan a ella.<sup>8</sup> En segundo lugar, se retoma la clasificación de Börzel de las estrategias de negociación de los países miembros en tres categorías: aquellos que marcan la pauta (*pace-setters*), los que arrastran los pies (*foot-draggers*) y los indecisos o pasivos (*fence-sitters*). Esta tipología general permite identificar un panorama general de las estrategias de los países miembros ante la crisis migratoria. Por último, se utiliza el esquema analítico de Sandra Lavenex denominado “viraje hacia arriba y hacia afuera”, que está diseñado especialmente para entender los cambios en la política migratoria y de asilo común. La autora busca explicar qué sucede cuando un asunto no puede resolverse a nivel intergubernamental, es decir entre los países miembros, y debe “externalizarse” por medio de acuerdos con terceros países.<sup>9</sup> Al añadir estos conceptos a la estructura del IL, esta investigación propone un marco analítico más completo para explicar el cambio en las preferencias nacionales de Alemania, así como su capacidad para influir en las decisiones de política de la UE.

En el segundo capítulo, se presentan los antecedentes históricos de la política migratoria y de asilo común de la UE con el objetivo de contextualizar el caso de estudio. A pesar de que

---

<sup>8</sup> Véase T. Börzel, *op.cit.*, p. 194.

<sup>9</sup> Sandra Lavenex, “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, 29 (2006), pp. 329-350.

el aumento de los flujos migratorios en verano de 2015 fue relativamente abrupto, la crisis institucional que provocó llevaba muchos años gestándose. Este capítulo se concentra en el análisis de la discusión y decisiones de la Comisión, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE por tratarse de los órganos que tienen mayor poder de decisión en asuntos migratorios y de asilo. Esto se complementa con un breve análisis de opinión pública que retoma los resultados del Eurobarómetro de primavera y otoño de 2015 y una clasificación general de los países que estaban a favor y en contra de las cuotas de reubicación de solicitantes de asilo, incluyendo los partidos políticos que los gobernaban. El objetivo de esto es examinar de manera general los niveles de importancia que se asigna al asunto migratorio en cada uno de los países miembros y vincularla a la variación en las preferencias nacionales.

En el capítulo III, se indaga sobre el proceso de formación de preferencias nacionales en Alemania al mapear los intereses de diversos actores clave en torno a la crisis migratoria y, sobre todo, a la propuesta del Acuerdo de Refugiados como solución. El objetivo de este capítulo es trazar la articulación de preferencias en torno a la posición nacional que Alemania impulsó en las instituciones de la UE e identificar cuáles fueron los grupos que lograron plasmar sus intereses, obtuvieron concesiones o tuvieron que ceder en la negociación. Con esto es posible trazar el cambio en las preferencias de Alemania y por ende en las diferentes políticas que impulsó en el nivel de la UE. Se eligió estudiar las posiciones de partidos políticos en las cámaras baja y alta, los empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, miembros del gabinete de la Cancillería y la opinión pública para obtener un panorama general del sistema político.

Por último, el capítulo IV se enfoca en la dimensión externa de las políticas de la UE en torno a la crisis de refugiados para estudiar las medidas que se llevaron a cabo tanto en las fronteras externas de la UE, cuanto en colaboración con terceros países. El análisis se concentra

en dos acontecimientos claves: el cierre de la Ruta de los Balcanes y el ARTUE. A partir de ello se delinean dos posturas que agrupaban las visiones de los distintos países miembros: aquellos liderados por Austria, que apoyaban los cierres unilaterales de fronteras y la colaboración con países de la Ruta de los Balcanes Occidentales; y aquellos liderados por Alemania, que buscaban una solución compartida a nivel de la UE y promovían el acuerdo con Turquía para frenar los flujos migratorios.

La metodología de esta tesis está basada en el rastreo minucioso de procesos tanto a nivel nacional en el caso de Alemania, cuanto a nivel de la UE con el objetivo de trazar posibles nexos causales entre las preferencias y acciones de política del país miembro y los resultados finales de política de la UE. Para ello, se analizaron reportes oficiales, comunicados, minutas parlamentarias y discursos del gobierno alemán, así como documentos emitidos por el Consejo Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea. Sin embargo, para rastrear las diferencias y desacuerdos que no quedaron plasmados en los textos oficiales, esta investigación se vale también de análisis de prensa de medios alemanes y europeos, así como resultados de encuestas de opinión del Eurobarómetro.

La elección de Alemania como caso de estudio para examinar la crisis migratoria en la UE de 2015-2016 se debe a su liderazgo e influencia en las instituciones de la UE. Autores como Simon Bulmer y William Paterson han abundado sobre el desarrollo del liderazgo alemán a nivel europeo en diversas crisis: la crisis del Tratado Constitucional de 2005, la crisis de la Eurozona en 2009, la crisis de Ucrania-Rusia en 2014 e incluso, más recientemente, la crisis de Brexit. El argumento de estos autores es que en todos estos casos las expectativas y presiones de otros países miembros sobre el papel de Alemania en liderar la respuesta a los problemas de la UE

empujaron gradualmente a este país a convertirse en una “potencia hegemónica reticente”.<sup>10</sup> Esto quiere decir que aunque otros países miembros ven a Alemania como un socio indispensable y un líder dentro de la UE —un *pace-setter* como diría Börzel— el gobierno alemán se resiste a asumir del todo ese papel.

La paradoja de la hegemonía reticente de Alemania puede observarse en este caso: primero, al impulsar una política de apertura a los solicitantes de asilo, después, al cambiar por completo su posición e impulsar un acuerdo de externalización fronteriza con Turquía. Dado que el papel que ha desempeñado Alemania en las crisis estudiadas por Bulmer y Paterson ha sido variable, esta tesis busca abonar a la conversación por medio del estudio metódico de la crisis migratoria, el cual puede ayudar a comprender mejor cuáles son los alcances y los límites de la hegemonía reticente de Alemania.

Por otra parte, el caso de Alemania ante la crisis migratoria permite rastrear qué tan exitoso es un país miembro en transferir sus preferencias nacionales a las decisiones de política de la UE, además de que permite observar cómo funciona en la práctica el esquema analítico que se propone en esta investigación para estudiar la integración europea. El IL, el *upload/download* de políticas de la UE y, finalmente, el viraje hacia arriba y hacia afuera podrían utilizarse para estudiar otros casos de externalización de la política migratoria y de asilo de la UE, que, al no poder acordarse en las instituciones europeas, se resuelven por medio de acuerdos con terceros países. Replicar este estudio de caso desde la perspectiva de otros estados miembros también podría ayudar a completar esta investigación, al proporcionar un panorama más amplio de la interacción de las preferencias nacionales en la negociación intergubernamental.

---

<sup>10</sup> Véase Simon Bulmer y William Paterson, “Germany’s role in the handling of the European monetary and refugee crisis”, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Institut für Europäische Politik, noviembre de 2016, pp. 1-10.

## CAPÍTULO I | MARCO ANALÍTICO: EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL Y EL VIRAJE HACIA AFUERA

El objetivo de esta tesis es responder a las preguntas: ¿qué determinó los intereses y preferencias de Alemania en el tema de la crisis migratoria, cómo evolucionaron y cómo se proyectaron en la UE para culminar en el ARTUE? En este sentido, se busca rastrear cómo fue que el sistema político alemán articuló una posición respecto a la crisis, cómo evolucionó dicha posición y cómo se reflejó en las acciones del poder ejecutivo de ese país a nivel de la UE. El argumento que se plantea es que Alemania desempeñó un papel fundamental en sacar a las instituciones europeas del *impasse* en la búsqueda de soluciones a la crisis de Schengen<sup>11</sup> por medio de un acuerdo con Turquía para detener el flujo de migrantes desde el Mar Egeo. El análisis refleja que cuando el gobierno alemán no logró plasmar sus preferencias iniciales a nivel europeo —la instrumentación de un sistema de cuotas de reubicación de personas refugiadas que distribuyeran la responsabilidad entre los países miembros—tuvo que buscar una alternativa de política que se plasmó en el ARTUE. Esta brecha entre expectativas y capacidades, como la denominan Bulmer y Paterson,<sup>12</sup> ilustra las restricciones institucionales y políticas del liderazgo alemán a nivel europeo.

Para llevar a cabo este estudio es necesario no sólo entender cómo se articuló la posición de Alemania respecto a la crisis a nivel nacional y por qué el gobierno alemán buscó impulsar un acuerdo con Turquía como respuesta, sino comprender el entorno en el cual se enmarca esa formulación de preferencias a nivel de la Unión Europea. Por ello, esta tesis también toma en

---

<sup>11</sup> Autores como Tanja Börzel, Thomas Risse y Frank Schimmelfennig han utilizado este término para referirse a la crisis migratoria. Véase Tanja Börzel y Thomas Risse, “From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization and Identity Politics”, *Journal of European Public Policy*, 25 (2018), pp. 83-108 y Frank Schimmelfennig, “European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises”, *Journal of European Public Policy*, 25 (2018), pp. 969-989.

<sup>12</sup> S. Bulmer y W. Paterson, *art.cit.*, p. 4.

cuenta las discusiones y resoluciones sobre política migratoria y de asilo que ocurrieron en las instituciones europeas entre abril de 2015 y marzo de 2016, con especial atención al Consejo Europeo, ya que es la institución en la cual los líderes de los países miembros acuerdan y dictan la línea política sobre un tema determinado. Este capítulo está dedicado a plantear un enfoque conceptual que permita analizar y explicar el caso de estudio, a partir de ciertas perspectivas analíticas de la literatura de integración europea y europeización. Inicialmente, se utiliza esquema del IL de Andrew Moravcsik, el cual se complementa con los conceptos de *upload/download* de Tanja Börzel y el concepto de la externalización de Sandra Lavenex. Este capítulo también delinea una metodología de estudio y define los alcances y límites de la investigación.

#### EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL

En gran medida, tanto la crisis de Schengen cuanto las políticas que la UE formuló para atenderla están esencialmente vinculadas a la integración—a su avance o retroceso—en política migratoria y de asilo, un área que ha sido contenciosa para los países miembros, por lo menos, desde el Tratado de Maastricht. Por ello, el punto de partida analítico de este trabajo es el intergubernamentalismo liberal (IL), una perspectiva teórica desarrollada por Andrew Moravcsik en *The Choice for Europe*, que se concibe como “una revisión sustancial del intergubernamentalismo tradicional, que retoma las perspectivas de la economía política internacional y teorías liberales e institucionalistas de las Relaciones Internacionales para estudiar el proceso de integración europea.”<sup>13</sup> Para Moravcsik, el proceso de integración europea es el resultado de una serie de decisiones racionales que los líderes nacionales han tomado a lo largo del tiempo, las cuales han estado determinadas por las restricciones y oportunidades que

---

<sup>13</sup> Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism” en Antje Wiener, T. A. Börzel, and T. Risse (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019 (3ª ed.), p. 64.

imponen los intereses de distintos *grupos internos poderosos* en torno a asuntos específicos, los patrones de interdependencia asimétrica entre Estados y el papel de las instituciones para aumentar la credibilidad del acuerdo interestatal.<sup>14</sup>

El IL retoma, por una parte, el juego a dos niveles de Putnam al reafirmar la importancia de la política interna en la negociación internacional<sup>15</sup>, y por otra, la teoría de interdependencia compleja de Keohane y Nye, al estudiar la toma de decisiones en el proceso de integración en torno a asuntos y temas específicos (*issue-areas*), “donde las preferencias e intereses no son uniformes, el poder no descansa en capacidades coercitivas y las instituciones internacionales no son marginales.”<sup>16</sup> Esto facilita la identificación de los intereses de distintos actores internos y la negociación entre los Estados a partir de patrones de interdependencia compleja que varían de acuerdo con el área de política relevante. El poder relativo de cada Estado es un factor fundamental para el análisis, ya que determina su capacidad para hacer concesiones, negociar compensaciones e imponer sus preferencias a otros actores en las negociaciones intergubernamentales. En este sentido, Moravcsik tiene claro que la única manera de medir la influencia de un Estado en un resultado de negociación interestatal es conocer a profundidad sus preferencias respecto a ese asunto específico.<sup>17</sup>

El IL parte de dos supuestos básicos; el primero es que, en el contexto de anarquía del sistema internacional, los Estados deben negociar con sus pares para lograr sus metas. En este sentido, la UE no es más ni menos que “un régimen internacional de coordinación de

---

<sup>14</sup> Véase Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998, p. 18.

<sup>15</sup> Véase Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42 (1988), pp. 427-460.

<sup>16</sup> Véase Robert O. Keohane, and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977 cit. por A. Moravcsik y F. Schimmelfennig *op.cit.*, 2019, p. 65.

<sup>17</sup> Véase A. Moravcsik, *op.cit.*, 1998, p.21.

políticas”<sup>18</sup>, ya que se trata de un conjunto de instituciones que facilitan la negociación repetida entre Estados. Moravcsik apunta que la integración avanza sólo cuando los intereses de los distintos Estados miembros encuentran un equilibrio que culmina en un Tratado o acuerdo para consolidar los compromisos de cooperación acordados. El segundo supuesto del IL es que los Estados persiguen objetivos determinados, que son, al menos en cierta medida, racionales. Estos objetivos se construyen a partir de los intereses que promueven distintos grupos internos en torno a un asunto específico y los intereses estatales de largo plazo. Ambos son interpretados por el representante del Estado en el exterior—en el caso del Consejo Europeo, los jefes de gobierno—y se agregan en conjuntos de preferencias y cálculos estratégicos relativamente coherentes, que se impulsan en el exterior.<sup>19</sup>

Con estos dos supuestos en mente, Moravcsik propone un esquema en tres etapas que explica cómo se estructura la decisión de los países miembros para llegar a acuerdos que hagan avanzar la integración europea:

1. Formulación de preferencias nacionales: los Estados definen sus preferencias en el ámbito interno.
2. Negociación interestatal: los líderes desarrollan estrategias y negocian entre sí para llegar a acuerdos sustantivos.
3. Elección institucional: los Estados deciden si van a delegar y ceder su soberanía al crear instituciones o ajustar las existentes para consolidar los resultados de las negociaciones.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 480.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 481.

El Acuerdo de Refugiados entre Turquía y la UE (ARTUE) es la respuesta de política final, a partir de la cual esta tesis rastrea hacia atrás el desarrollo de la crisis migratoria en la UE y en Alemania. Este acuerdo es una declaración conjunta de compromisos no vinculantes que se aprobó por decisión del Consejo Europeo, el órgano intergubernamental más importante de la UE. El esquema teórico del IL resulta útil para estructurar el proceso de toma de decisiones que llevó al ARTUE, porque considera tanto la formación de preferencias a nivel nacional, cuanto la negociación intergubernamental a nivel de la UE. Sin embargo, como advierte Moravcsik, cada una de las etapas de este proceso tiene lógicas particulares y requiere herramientas analíticas distintas<sup>20</sup>, que conviene revisar para llevar a cabo un análisis más exhaustivo de las preferencias nacionales de Alemania y el desarrollo de la crisis de Schengen en las instituciones de la UE. En las siguientes secciones, se analizará con mayor detalle cada una de las etapas del esquema del IL con el objetivo de definir si son útiles para comprender este caso de estudio.

#### PRIMERA ETAPA: LA FORMACIÓN DE PREFERENCIAS NACIONALES

Moravcsik define las preferencias nacionales como:

“Un conjunto ordenado y equilibrado de valores que se asignan a resultados futuros sustantivos [...] de la interacción política internacional. Las preferencias reflejan los objetivos de los grupos internos que influyen en el aparato estatal y se asume que éstas son estables respecto a cada posición, pero no necesariamente en torno a distintas negociaciones, asuntos o países.”<sup>21</sup>

Así pues, una de las variables más importantes para explicar el éxito o fracaso de las negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros es la capacidad del ejecutivo para equilibrar los intereses de distintos grupos sociales internos y formular una posición nacional

---

<sup>20</sup> A. Moravcsik y F. Schimmelfennig, *op. cit.*, p. 66.

<sup>21</sup> A. Moravcsik, *op.cit.*, 1998, p. 20.

coherente, que pueda defenderse a nivel de la UE. En los casos que estudió Moravcsik en *The Choice for Europe*, desde los Tratados de Roma hasta el Tratado de Maastricht, la decisión de concretar acuerdos para profundizar la integración se dio a partir de decisiones de líderes nacionales que se enfrentaron a restricciones y oportunidades, institucionales y coyunturales, producto del juego de intereses entre actores internos y su posición en el sistema internacional.

Moravcsik establece cinco dimensiones fundamentales para estudiar el proceso de formación de preferencias nacionales: *la variación entre asuntos y países, actores y clivajes internos prominentes, la temporalidad de los cambios en las preferencias, la consistencia entre las políticas nacionales y las demandas en la negociación, y el contenido de las deliberaciones internas.*<sup>22</sup> Estas categorías son una manera sistemática de analizar la formación de preferencias de acuerdo a factores endógenos, que después se transfieren a la negociación intergubernamental por medio de una posición nacional y serán útiles para comprender lo que sucedió en Alemania en torno a la crisis migratoria. A continuación, se presenta una explicación de cada una de ellas y se presentan brevemente las razones por las que son útiles para explicar el caso de Alemania.

En la primera categoría, *variaciones de preferencias entre asuntos y entre países*, Moravcsik argumenta que las posiciones nacionales varían de asunto a asunto y de país a país, de acuerdo con la intensidad de los incentivos que se presentan para buscar cambios o permanencias en el estatus quo. Respecto a la crisis migratoria, las diferencias entre las preferencias de los países miembros que están a favor o en contra de un sistema de cuotas de redistribución de refugiados puede relacionarse con qué tan directamente les afectó la crisis y qué tan dispuestos estuvieron a hacer algo al respecto. En la evolución de la posición de Alemania respecto a este asunto se puede rastrear cómo cambiaron sus preferencias internas a lo largo del tiempo: de una política

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 49.

de puertas abiertas, a estar a favor de las cuotas de reubicación, hasta finalmente buscar un acuerdo con Turquía para detener los flujos migratorios.

En relación con lo anterior, la categoría de *actores y clivajes internos prominentes* se utiliza para distinguir los grupos que influyen en la definición de las preferencias. El IL considera que los modelos de interés nacional derivan del equilibrio entre los intereses concentrados de productores (empresarios y trabajadores), por una parte, y los intereses difusos de los ciudadanos u otros actores interesados en la regulación, por otra. En áreas de política como agricultura, que pueden ser capturadas fácilmente, predominan los intereses concentrados de los empresarios, mientras que en áreas de intereses regulatorios salientes (política ambiental, migratoria, o de desarrollo) predominan los intereses de los ciudadanos.<sup>23</sup> Esto puede ser un punto fundamental para entender por qué Alemania buscó un acuerdo con Turquía para resolver la crisis, en lugar de continuar con la promoción de la armonización de la política de asilo entre los países miembros. El enfrentamiento entre intereses difusos —de los ciudadanos que apoyan la recepción de solicitantes de asilo, por ejemplo— e intereses concentrados —de los partidos políticos y grupos antiinmigrantes— contribuye a formar las preferencias de los países miembros que culminan en una política comunitaria. La razón del cambio en la estrategia de Alemania en esta crisis puede rastrearse en los grupos que influyen en la formación de preferencias en torno a este asunto específico, por ejemplo, los partidos de derecha como la Unión Social Cristiana (CSU) o de extrema derecha como Alternativa para Alemania (AfD),

Respecto a la *temporalidad de los cambios en las preferencias*, Moravcsik destaca la importancia de observar la correlación en el tiempo entre los cambios de política a nivel interno y a nivel de la UE, para entender el efecto que tiene uno sobre el otro. La justificación para estudiar la evolución en el tiempo es el argumento de que las políticas varían de acuerdo con cada área de

---

<sup>23</sup> Véase A. Moravcsik y F. Schimmelfennig, *op.cit.* 2019, p. 66.

política y *a lo largo del tiempo*, porque reflejan intereses variables de distintos grupos. En este caso de estudio, de hecho, se observa un cambio de postura del gobierno alemán entre el inicio de la crisis y el ARTUE, conforme se movilizaron grupos internos en contra de la política de puertas abiertas y se bloqueó la solución europea planteada por Alemania en un principio.

Respecto a la *consistencia entre las políticas nacionales y las demandas en la negociación*, Moravcsik explica que los gobiernos nacionales impulsan políticas específicas coherentes y consistentes con el resto de su política hacia la UE y su política exterior. El líder nacional es el encargado de unificar las preferencias de los distintos grupos y, por lo tanto, expresar una política que refleje cierta continuidad y coordinación. La habilidad del jefe del poder ejecutivo para equilibrar presiones y negociar con distintos grupos determina la capacidad de promover una política unificada en los foros de la UE. En el caso de Alemania, la figura de líder nacional era la jefa de gobierno, la Canciller Angela Merkel, quien negoció tanto en el ámbito interno con los distintos grupos sociales y actores que buscaban influir en la posición de Alemania, cuanto en el ámbito de la UE, con otros jefes de gobierno, en el Consejo Europeo. En esta dimensión, hay consistencia entre el ámbito nacional y el de la UE, en la búsqueda de soluciones para lidiar con los flujos migratorios.

Finalmente, en lo que se refiere a la relación entre *demandas e intereses prominentes en el discurso político interno*, el IL considera que dado que no hay una jerarquía clara entre distintos asuntos de política—en contraposición a la división entre alta y baja política de los enfoques realistas y su argumento de que los intereses económicos se subordinan a los de seguridad— la prominencia de cada asunto se determina de acuerdo con su importancia en la deliberación y el discurso públicos, es decir, qué tan importantes son para la opinión pública o ciertos grupos de interés influyentes. Con el objetivo de operacionalizar el concepto, esta tesis retoma la definición de Wlezien, quien indica que la prominencia de un asunto se determina con base en lo que la opinión

pública considera el problema más importante para un país, el cual se mide por medio de encuestas de opinión como el Eurobarómetro.<sup>24</sup> Dada la amplia cobertura mediática que recibió de la llamada crisis de refugiados de 2015, las encuestas de opinión pública son una herramienta útil para rastrear las preferencias de la población alemana respecto a la crisis migratoria y observar si hay cambios que puedan vincularse a los cambios de preferencias del gobierno alemán que llevaron a buscar activamente un acuerdo con Turquía.

#### SEGUNDA ETAPA: LA NEGOCIACIÓN INTERESTATAL

La teoría de negociación intergubernamental está fundamentada en “la distribución del poder de negociación en torno a un asunto específico, la cual refleja la naturaleza e intensidad de las preferencias estatales”<sup>25</sup>. En este sentido, el poder relativo de cada Estado indica su capacidad para imponer ciertos resultados o su vulnerabilidad a aceptar otros. Además, Moravcsik asegura que, en contraste con otros juegos de negociación internacional, en el contexto de la UE las asimetrías de información entre funcionarios/instituciones supranacionales y gobiernos nacionales son relativamente reducidas. La cantidad de recursos que tanto los gobiernos nacionales cuanto las coaliciones internas tienen a su disposición garantiza acceso a información semejante, lo cual, en teoría, debería reflejarse en negociaciones equitativas entre líderes nacionales con influencia similar en la toma de decisiones, pero con preferencias distintas de acuerdo con el asunto (*issue-area*) que esté en discusión.<sup>26</sup>

Para el IL, el peso de las instituciones supranacionales está limitado por sus competencias y atribuciones, las cuales, en última instancia, son resultado de un proceso intergubernamental

---

<sup>24</sup> Véase Christopher Wlezien, “On the Salience of Political Issues: The Problem with ‘Most Important Problem’”, *Electoral Studies*, 24(2005), pp. 555-579.

<sup>25</sup> A. Moravcsik, *op.cit.*, 1998, p.60.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 61.

previo de delegación de soberanía. Las facultades limitadas de la Comisión Europea en el área de política migratoria y de asilo conduciría a afirmar que es un actor menor o limitado en la respuesta a la crisis migratoria. En el caso de la ARTUE, las decisiones más relevantes sobre el contenido del Acuerdo se tomaron en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros (Consejo de la UE). Por ello, el análisis se concentra en la revisión de las respuestas a las crisis en ambas instituciones, con los líderes y los ministros de los gobiernos nacionales como los principales actores que concentran las preferencias nacionales de sus países.

Así pues, siguiendo al IL, después de la primera etapa de formación de preferencias, los líderes nacionales que participan en el Consejo llegan a Bruselas con una posición de negociación nacional. Las preferencias de cada gobierno reflejan el juego de cabildeo y presión que los distintos actores y grupos de interés internos llevan a cabo, los cuales compiten también con *entrepreneurs* supranacionales —funcionarios de las instituciones de la UE— en el nivel intergubernamental. Esta competencia está definida en torno a la importancia que cada uno da al asunto en cuestión, por lo que es específica a cada asunto (*issue-specific*). La intensidad de las preferencias nacionales se refleja en la voluntad de cada gobierno para hacer concesiones, porque muestra cuánto teme un escenario en que el acuerdo no se concrete. El capítulo 4 explora la negociación entre aquellos países. El concepto de interdependencia asimétrica desarrollado por Keohane y Nye funciona en este caso para explicar el valor relativo que cada Estado asigna a un acuerdo. La cantidad y calidad de las concesiones marginales que un Estado está dispuesto a hacer en la negociación de un acuerdo revela cuánto valora ese resultado específico.<sup>27</sup>

Según Moravcsik, este comportamiento puede modelarse por medio de una Solución de Nash, un juego cooperativo en que dos partes negocian un resultado, pero tienen al menos una

---

<sup>27</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *op.cit.*, p. 18.

alternativa, la cual define el valor mínimo que deben extraer del acuerdo para hacerlo eficiente. Este argumento se basa en el supuesto de que se trata de un juego voluntario y cooperativo, en que todas las partes tienen acceso a información similar. El resultado de este juego es que aquellos participantes que valoran más un acuerdo tienden a ofrecer más concesiones para lograrlo, que aquellos que tienen alternativas más atractivas. “Una solución de Nash tiende a reproducir distribuciones de poder y satisfacción existentes: los participantes más satisfechos con sus opciones unilaterales actuales tienden a beneficiarse más de la negociación. Esto puede generar una percepción subjetiva de haber “perdido” las negociaciones en países que en realidad ganan mucho porque sus alternativas son peores.”<sup>28</sup>

Así pues, de acuerdo al IL, la distribución de preferencias está definida de acuerdo con tres dimensiones clave: 1. El *valor de las alternativas unilaterales disponibles para cada Estado*, las cuales definen el beneficio mínimo a extraer del posible acuerdo; 2. Las *alternativas de coalición*, es decir la posibilidad de llegar a un acuerdo exitoso con menos participantes y extraer el mismo beneficio con menos concesiones marginales; 3. La posibilidad de *vincular asuntos en las negociaciones para distribuir los costos* entre áreas vitales para un Estado y otras menos importantes (o con intereses difusos).<sup>29</sup> Si la teoría del IL se cumpliera, la alternativa unilateral de todos los Estados miembros sería recurrir al cierre de fronteras nacionales para detener los flujos migratorios, tomando en cuenta que la distancia de cada uno a las fronteras externas de la UE determinaría qué tanto valoran esa alternativa en oposición al estatus quo.

Sin embargo, en el caso de la crisis migratoria esto no sucede exactamente así. Como se expondrá en los capítulos siguientes, Alemania sí tenía la alternativa de cerrar sus fronteras con lo cual hubiera conseguido el objetivo de detener los flujos migratorios. Aun así, prefirió impulsar

---

<sup>28</sup>A. Moravcsik, *op.cit.*, 1998, p. 63.

<sup>29</sup> *Ídem.*

una *solución europea* a la crisis porque también valoraba la integridad de la zona Schengen. En contraste, un país como Polonia, que estaba alejado de los puntos de entrada y las rutas migratorias y que no tenía un interés específico en proteger Schengen, se posicionó en contra de las cuotas de reubicación (a pesar de contar con la alternativa de cerrar fronteras) precisamente porque no quería asumir la responsabilidad de recibir refugiados que desde su perspectiva “no le correspondían”. En este sentido, la perspectiva de teoría de juegos del IL que segmenta el análisis por asuntos puede llegar a constreñir el análisis y llevar a ignorar la complejidad de las preferencias de los países miembros, las cuales no pueden suponerse estáticas, ya que evolucionan en su interacción con otros actores, así como tampoco pueden analizarse de manera aislada, porque pueden involucrar valores e identidades que no necesariamente están vinculados a las ganancias materiales de un asunto específico.

En la segunda dimensión, las *alternativas de coalición*, que pueden derivar en un acuerdo exitoso con menos participantes y haciendo menos concesiones, tienen implicaciones empíricas interesantes en el caso que se estudia en esta tesis. Ante la imposibilidad de los Estados miembros de acordar un sistema de cuotas de reubicación y reasentamiento, derivaron en la búsqueda de una solución que externalizara la frontera para detener los flujos migratorios, es decir, el ARTUE. En ese caso, el acuerdo sería una alternativa con un menor denominador común porque se concentra en cerrar el paso a los solicitantes de asilo, en contraposición a atender sus demandas, lo cual resultaría más oneroso para algunos gobiernos nacionales. En el capítulo II, este punto se revisará con mayor detenimiento para comprender por qué el ARTUE fue la única solución posible.

Por último, en la tercera dimensión, Moravcsik argumenta que debe revisarse la vinculación de asuntos para comprender las concesiones que hacen los países miembros en la

negociación. A pesar de que las preferencias están determinadas por asuntos específicos, estos no son necesariamente discretos. “La vinculación de asuntos y las compensaciones (*side-payments*) son un aspecto recurrente en la historia de las negociaciones de la Comunidad Europea. De hecho, muchos analistas consideran que la vinculación es la pieza clave de su éxito.”<sup>30</sup> En el caso del ARTUE, podría pensarse que también la vinculación de asuntos es la clave de su consolidación, pues sortea el problema “irresoluble” de las cuotas al enfocarse en el cierre de fronteras y el incremento en el presupuesto de la agencia de protección fronteriza europea, FRONTEX, pero vinculando la política migratoria y de asilo con la política exterior y de adhesión de la UE. Otra compensación importante para los países de primera entrada fue el presupuesto asignado a reforzar y mejorar las capacidades de los *hotspots* de las islas griegas y la costa italiana para “identificar, registrar y tomar huellas digitales de los migrantes, que permitieran instrumentar las reubicaciones y retornos de manera expedita”.<sup>31</sup>

En resumen, el esquema del IL es útil para comprender las negociaciones intergubernamentales en el ámbito de las instituciones europeas. Sin embargo, el análisis *bottom-down* de cómo los Estados transfieren sus preferencias es demasiado estático, segmentado y unidireccional para explicar cómo se desarrollaron las negociaciones para hacer frente a la crisis migratoria. Por ello, en esta investigación se retoma un concepto de la literatura de la europeización, propuesto por Tanja Börzel: el *upload/download* de preferencias y arreglos de política del nivel nacional al europeo y viceversa. Según la autora, se trata de “una estrategia

---

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 65.

<sup>31</sup> European Council on Refugees and Exiles, “The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study”, 9 de diciembre de 2016, p.8, <https://www.ecre.org/ecre-the-implementation-of-the-hotspots-in-italy-and-greece/> (consultado el 05/01/2021). Véase también Comisión Europea, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council”, COM(2016) 141, 4 de marzo de 2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_20160304\\_progress\\_report\\_on\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_hotspots\\_in\\_greece\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_20160304_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf) (consultado el 05/01/2021).

eficaz para maximizar los beneficios y minimizar los costos de las políticas europeas [...] Entre mayor sea la convergencia entre una política europea y el contexto interno, menores serán los costos de adaptación durante la instrumentación.” En este sentido, propone un esquema dinámico en el que los países miembros promueven sus preferencias, pero también pueden adaptarse a lo que sucede en el entorno de la negociación intergubernamental.<sup>32</sup> Este esquema de retroalimentación se adapta mejor al caso de estudio de esta tesis, principalmente porque proporciona un marco conceptual para comprender la evolución de las preferencias de política de Alemania, además de que permite incorporar valores e identidades (como la defensa de las instituciones europeas, por ejemplo) que influyen en las consideraciones materiales de los actores, al contrario de lo que sucede con el esquema del IL.

Börzel clasifica las estrategias de negociación de los países miembros en tres categorías: aquellos que marcan la pauta (*pace-setters*), los que arrastran los pies (*foot-draggers*) y los indecisos o pasivos (*fence-sitters*). Los primeros “impulsan activamente políticas a nivel europeo, que buscan transferir (*upload*) sus preferencias políticas y minimizan los costos de instrumentación (*download*)”. Los que arrastran los pies “bloquean o retrasan políticas que les parecen costosas para evitar que se concreten o lograr algún tipo de compensación para cubrir los costos de la implementación”. Finalmente, los indecisos “no impulsan sistemáticamente ninguna política ni intentan bloquear, pero construyen coaliciones tácticas con los que marcan la pauta y los que arrastran los pies.”<sup>33</sup> El tipo de estrategia que desempeña cada Estado miembro depende en gran medida de su arreglo político, económico e institucional en el ámbito interno, así como de los recursos con los que cuenta para impulsar sus preferencias. En este sentido, a diferencia de Moravcsik quien supone que el peso de cada país miembro se determina por cuánto desea un

---

<sup>32</sup> Tanja Börzel, “Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, University of Belfast, 2(2003), pp. 1-15.

<sup>33</sup> T. Börzel, art.cit., p. 194.

resultado de políticas, Börzel asigna mayor influencia al peso político, económico y administrativo de cada Estado miembro, que se determina de acuerdo con el número de votos que tiene en el Consejo, su contribución al presupuesto de la UE y sus recursos administrativos (recursos materiales, humanos y habilidad para formar coaliciones).<sup>34</sup> Estos factores aumentan la capacidad de los países miembros para transferir sus preferencias al nivel europeo y descargarlas fácilmente a su sistema político interno. Además, Börzel argumenta que la interacción entre el ámbito interno y el europeo deriva en un proceso dinámico de influencia recíproca, es decir los países miembros no sólo transfieren, sino que adaptan y modifican sus preferencias de acuerdo con lo que ocurre en el proceso de negociación. Por eso, “las estrategias dominantes de los Estados miembros cambian a lo largo del tiempo”.<sup>35</sup>

Este argumento es útil para explicar el cambio de la política de Alemania hacia la crisis migratoria, que empezó con una política de puertas abiertas, pero ante la presión interna tuvo que modificarse por una política de *responsabilidad compartida* a nivel europeo por medio del sistema de cuotas. Cuando esta opción fracasó, Alemania tuvo que rearticular sus preferencias y ofrecer una alternativa de política que respondiera a las presiones internas y pudiera bajarse a su sistema político interno, al mismo tiempo que transfería sus preferencias al nivel europeo de proteger la integridad de la zona Schengen. Esa transformación de las preferencias sólo se puede explicar por medio de un proceso dinámico de relaciones recíprocas en el cual las preferencias no son estables, sino que evolucionan en respuesta al contexto nacional y europeo.

---

<sup>34</sup> T. Börzel, art.cit., 2002, p. 6.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 195.

### TERCERA ETAPA: LA ELECCIÓN INSTITUCIONAL

Ahora bien, de regreso al esquema del IL, en la tercera y última etapa los Estados buscan asentar los compromisos alcanzados por medio de instituciones o mecanismos a los cuales ceder o en los cuales delegar su soberanía. Para ello, el IL considera tres dimensiones: 1. *la variación entre asuntos y entre países*, 2. *los clivajes internos y el discurso político* y 3. *la forma institucional*. La primera se refiere a la diversidad de preferencias entre los actores gubernamentales para concretar el acuerdo. Está determinada principalmente por la credibilidad y la viabilidad de mantener los compromisos alcanzados a lo largo del tiempo, al tomar en cuenta posibles cambios políticos futuros, tanto del propio Estado, cuanto de sus socios. Es un cálculo estratégico a dos niveles, que compromete a futuros gobiernos *ex ante* y les retira la posibilidad de tomar decisiones unilaterales contrarias al acuerdo en el futuro.

En los asuntos en los que hay pocas coincidencias y el nivel de conflicto interno e intergubernamental es alto, los Estados suelen ser más reacios a ceder competencias a instituciones supranacionales. Es decir, de acuerdo con Börzel, en estos casos la mayoría de los Estados se comportan como *foot-draggers* frente a una minoría de *pace-setters*, mientras los *fence-sitters* miran desde afuera. Un ejemplo claro de esto es el comportamiento de Alemania respecto al sistema de cuotas de reubicación, quien junto con la Comisión Europea buscó promover la distribución equitativa de responsabilidades, pero se encontró contra un grupo de países que “arrastraban los pies”— Hungría, Austria y República Checa— para evitar que la política se instrumentara. Mientras tanto, los países que miraban desde la barda, como los países bálticos o no tenían una estrategia definida y estaban abiertos a negociar con cualquiera de los dos grupos. Con los acuerdos que derivan de consensos amplios e implican compromisos muy delimitados, normalmente no se opta por ceder o delegar soberanía formalmente, porque la credibilidad de

su implementación es alta.<sup>36</sup> El ARTUE encaja en esta categoría porque es la solución de mínimo denominador común en la que todos los países miembros coinciden y, por lo tanto, no fue necesario institucionalizarlo por medio de un acuerdo vinculante.

La dimensión de *clivajes y discurso político* sirve para entender cuáles son los grupos internos que apoyan o se oponen a la institucionalización del acuerdo intergubernamental y cómo ésta concuerda con el discurso político del gobierno. El IL argumenta que la posición del líder nacional en esta etapa refleja las preferencias nacionales de los grupos más influyentes en el asunto o asuntos que se tratan en el acuerdo. Si hay vinculación de asuntos o *side-payments*, pueden entrar en juego intereses que no estaban presentes en la primera etapa, como sucedió, por ejemplo, con las organizaciones de la diáspora turca en Alemania que apoyaron públicamente el acuerdo con Turquía, como se explica en el capítulo 3. “El discurso interno subraya la importancia del cumplimiento futuro.”<sup>37</sup> En este sentido, Börzel y Risse destacan también que transferir temas difíciles o contenciosos en el ámbito interno al ámbito de la UE, puede ser una estrategia para lograr avances independientemente de la politización nacional del asunto.<sup>38</sup> En este sentido, la estrategia del gobierno alemán de buscar resolver el asunto migratorio por medio de las instituciones de la UE fue una manera de transferir y compartir la responsabilidad con sus socios europeos para sortear la presión de grupos internos. A su vez, el ARTUE fue una estrategia para subir el tema al nivel de la política externa para eludir la incapacidad de llegar a un acuerdo en el nivel de la UE.

Por último, respecto a la *forma institucional*, el IL destaca que ésta puede buscar reducir el riesgo político que deriva de un incumplimiento futuro de los compromisos por medio de

---

<sup>36</sup> A. Moravcsik, *op.cit.*, 1998, p. 73.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>38</sup> T. Börzel y T. Risse, *art.cit.*, p. 86.

mecanismos institucionales como la toma de decisiones por mayoría calificada o la exigencia de rendición de cuentas a las instituciones europeas. Los gobiernos nacionales también pueden buscar maneras de limitar el mandato para constreñir el alcance de los acuerdos gubernamentales.<sup>39</sup> En este sentido, el ARTUE fue un acuerdo laxo, sin compromisos jurídicamente vinculantes, que eran flexibles o podían modificarse o limitarse en el futuro. Un ejemplo de ello fue la promesa de reactivar las negociaciones de adhesión con Turquía o quitar el requisito de visas para ciudadanos turcos que entraran a la UE. En este sentido, la naturaleza no vinculante del ARTUE podría indicar que es un acuerdo con alcance limitado, o que hay otras maneras de controlar su cumplimiento, por ejemplo, con el condicionamiento de los fondos para atender a los solicitantes de asilo en territorio turco.

Vale la pena recordar, que el objetivo principal del intergubernamentalismo liberal es “explicar la eficiencia de la negociación y distribución de las ganancias de la cooperación entre Estados”.<sup>40</sup> Por ello, la última fase de su esquema es fundamental para comprender la culminación del proceso de cooperación que se gesta en las primeras dos etapas. No es sólo que en la elección institucional se concreten los acuerdos duraderos entre los Estados, sino que el arreglo final revela quién gana y quién cede en las negociaciones. Por otra parte, es importante considerar la opción de una no-elección institucional, es decir, un escenario en el que no sea necesario consolidar los acuerdos por medio de nuevos instrumentos de política. Esta variante es también un reflejo de la distribución de los incentivos de la negociación y de la interdependencia asimétrica respecto al asunto específico. Esto reafirma la elección de la metodología de este trabajo, el cual hace un “rastreo hacia atrás” a partir de la no-elección institucional —el ARTUE— que derivó de la crisis migratoria de 2015-2016.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>40</sup> A. Moravcsik y F. Schimmelfennig, *op.cit.*, 2019, p. 68.

Una de las implicaciones más importantes del IL es que, al final del esquema racionalista, pueden alcanzarse resultados subóptimos que no parecen satisfacer del todo los intereses de ninguno de los actores que participan en la negociación interestatal, generando la sensación de que todos perdieron o que el acuerdo puede ser endeble, difícil de hacer cumplir o que está hecho sólo para “salir del paso” (*muddle through*). “Aunque desde una perspectiva tecnocrática la idea de *muddle through* con el sistema actual parece la peor decisión de todas, el IL delinea empíricamente por qué para los políticos y, en sorprendente medida, para la ciudadanía, termina siendo la única opción viable.”<sup>41</sup> Aunque la negociación intergubernamental no arroja escenarios finales perfectos, casi siempre es el único punto intermedio que deja tranquilos a todos los Estados respecto a la distribución de costos y beneficios de la negociación.

Algunos autores argumentan que es precisamente esa característica de la UE, la que ha permitido que la integración europea avance, con el efecto de “fracasar hacia adelante”. Marco Scipioni explica que “gran parte de la legislación de la UE toma la forma de contratos incompletos, con detalles que deben completarse en una etapa posterior, porque los contratos "completos" tendrían que ser demasiado largos, incluir todas las contingencias y cubrir todas las solicitudes posibles.”<sup>42</sup> A su vez, Sandra Lavenex argumenta que el fracaso hacia adelante implica que “los acuerdos de los Estados miembros tienden a reflejar soluciones del menor denominador común o negociaciones incompletas que resultan inadecuadas para resolver problemas subyacentes y que pueden provocar más crisis. Sin embargo, éstas generan presión funcionalista por nuevas soluciones comunes, lo cual lleva a un nuevo acuerdo incompleto, moviendo a

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>42</sup> J.A Caporaso, “The promises and pitfalls of an endogenous theory of institutional change: a comment”, *West European Politics*, 30(2), p. 393 cit. por M. Scipioni, “Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis”, *Journal of European Public Policy*, 25:9, 2018, pp. 1359.

Europa hacia adelante por medio de medidas graduales.”<sup>43</sup> El ARTUE es un ejemplo de esta dinámica, ya que muchos de los compromisos que estableció (liberalización de visas o reactivación de las negociaciones de adhesión) eran difíciles de concretar y podían generar nuevos problemas para la UE. Esta tesis considera la lógica de *muddle through* y la inserta en el esquema del IL para explicar la manera particular en que los países miembros atienden la crisis migratoria a nivel de la UE y ofrecen soluciones “incompletas” pero temporalmente suficientes.

#### VIRAR HACIA ARRIBA Y HACIA AFUERA: LA EXTERNALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

En virtud de su diseño esquemático, el IL ha probado ser una de las teorías más citadas de la literatura de la integración europea; como apunta el propio Moravcsik, ésta se ha convertido en “la base de referencia teórica de los estudios sobre la integración europea [ya que] muchos trabajos históricos o de ciencia política han confirmado sus preceptos empíricamente o los han utilizado como un estándar contra el cual probar nuevas teorías”.<sup>44</sup> Como explica Daniel Naurin—después de revisar 25 años de literatura sobre el Consejo Europeo— el hecho de que el IL efectivamente sea la teoría más usada no quiere decir que se verifique o refute, simplemente “contribuye a confirmar su estatus autoproclamado como teoría base de la integración europea”.<sup>45</sup> En este sentido, a pesar de que el IL no está exento de fallas u omisiones, su metodología esquemática resulta útil como primer acercamiento a temas relacionados al avance de la integración.

---

<sup>43</sup> Sandra Lavenex, “Failing Forward? Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System”, *Journal of Common European Market Studies*, vol. 56, no. 5, pp. 1198.

<sup>44</sup> Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism” en Antje Wiener, T. A. Börzel, and T. Risse (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019 (3ª ed.), p. 64.

<sup>45</sup> Daniel Naurin, “Liberal Intergovernmentalism in the Councils of the EU: A Baseline Theory?”, *Journal of Common Market Studies*, 56 (2018), p. 1527.

El Acuerdo de Refugiados con Turquía (ARTUE) representa la conclusión de un largo periodo de discusiones y ajustes en torno a las políticas de recepción y reubicación de solicitantes de asilo en la UE. Este debate está fundamentalmente relacionado con las facultades limitadas que tenían las instituciones de la UE para dar respuesta a la crisis y por lo tanto era un tema que concernía al avance de la integración en el área de política de asilo y refugio y el libre movimiento de personas dentro de la UE. El enfoque de Moravcsik ofrece la estructura para analizar minuciosamente la formación de preferencias en Alemania respecto al ARTUE y permite un estudio más profundo del papel de Alemania en la toma de decisiones en la UE. Sin embargo, no explica del todo el motivo ni el mecanismo por medio del cual la UE salió del estancamiento de la discusión sobre el tema de las cuotas de reubicación. El enfoque del IL es adecuado para dilucidar por qué no había las condiciones necesarias para llegar a un acuerdo en torno a la redistribución de la carga de solicitudes de asilo entre todos los miembros de la UE. Sin embargo, es insuficiente para explicar el *cambio* dinámico de las preferencias de los países miembros y para explicar la elección institucional que derivó en el ARTUE. Esta tesis busca explicar cómo se llegó de ese punto al ARTUE.

Sandra Lavenex ha delineado un *modus operandi* de la UE en la resolución de asuntos relacionados a la política migratoria y de asilo. Su argumento es que la transferencia de estas políticas desde el ámbito de acción de las instituciones de la UE hacia el ámbito de su política exterior es un esfuerzo por incrementar la autonomía de los líderes *vis-à-vis* actores nacionales y de la UE que se oponen a ellas y provocan el estancamiento del debate. Esto es lo que la autora denomina “virar hacia arriba y hacia afuera” (*shifting up and out*). Siguiendo la lógica de transferencia/descarga de Börzel, los líderes nacionales buscan transferir asuntos que son contenciosos a nivel interno, al nivel de la UE para resolverlos. Cuando esta estrategia fracasa, los líderes nacionales tienen un último recurso: la internacionalización o externalización de las

políticas. “Los efectos generadores de autonomía de la internacionalización son especialmente fuertes para Estados democráticos y pueden ser particularmente importantes en áreas como [...] la migración, que involucran diversos intereses y ordenamientos jurídicos internos [...] Con el viraje hacia afuera, los gobiernos nacionales hacen un tipo de *venue-shopping* por medio de la formulación vertical de políticas”<sup>46</sup>, al buscar trasladar las responsabilidades y transferir los costos para concretar acuerdos que resuelvan los asuntos que les interesan. Además, la externalización permite que los actores intergubernamentales puedan eludir la agenda política de la Comisión o del Parlamento.

Lavenex argumenta que una de las formas en las que se manifiesta la externalización de la política migratoria y de asilo de la UE es la regla del tercer país seguro. Ésta permite a los Estados miembros “negarse a revisar una solicitud de asilo y enviar al solicitante a un tercer país en el que haya tenido la posibilidad de solicitar asilo previamente, siempre y cuando ese Estado sea parte de los Tratados sobre derechos de los refugiados”. Esta regulación apareció en la legislación europea por primera vez en el Acuerdo de Implementación de Schengen de 1990 y la Convención de Dublín, pero se reafirmó en la regulación del Consejo 343/2003 (Dublín II)<sup>47</sup> y en la regulación del Parlamento Europeo y el Consejo 604/2013 (Dublín III)<sup>48</sup>. Además, se ha llevado a la práctica por medio de acuerdos de readmisión con varios países de los Balcanes y Turquía, así como memorándums de entendimiento y otros mecanismos semiformales (no vinculantes) de cooperación fronteriza y migratoria entre países miembro y países de origen en

---

<sup>46</sup> Sandra Lavenex, art.cit., 56(2018), pp. 331-332.

<sup>47</sup> Unión Europea, “Reglamento del Parlamento y el Consejo Europeo no. 343/2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”, 2003.

<sup>48</sup> Unión Europea, “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo no. 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida”, 2013.

África del Norte, por ejemplo, entre Libia e Italia o entre España y Marruecos. Cabe destacar la efectividad de estos mecanismos, ya que han logrado reducir sustancialmente la inmigración proveniente del Norte de África que llegaba por Marruecos.<sup>49</sup> En este sentido, ya había precedentes eficaces del mecanismo de retorno que delineó el ARTUE, por lo que era razonable esperar que funcionara para detener los flujos migratorios desde Turquía.

El concepto de “externalización” como método para superar el estancamiento en debates dentro de la UE puede ser muy útil para comprender el caso del ARTUE y del papel que desempeñó Alemania en promover esta alternativa. En el capítulo IV, se estudia brevemente la relación particular que existe entre Turquía y la UE y entre Turquía y Alemania para explicar la designación de Turquía como un tercer país seguro y así resolver al asunto de los flujos migratorios, a cambio de recursos económicos, la reactivación del proceso de adhesión y la liberalización de visas. “La condicionalidad para la membresía ha probado ser un instrumento poderoso de política exterior, para promover estándares de control migratorio más estrictos más allá del territorio de los países miembros.”<sup>50</sup> Aunque en este caso, los puntos de acuerdo del ARTUE no están formalmente vinculados al proceso de adhesión, sí se presentaron como una manera de “aceitar” un proceso que llevaba muchos años estancado con el posible efecto positivo que esto podía tener en la credibilidad y prestigio del gobierno turco. Sin embargo, hay que aclarar, que como ya se mencionó, los compromisos respecto a la adhesión y la liberalización de visas eran sobre todo promesas nominales que encubrían el fondo del asunto. De manera simplificada: la UE estaba intercambiaba un fondo millonario de asistencia para personas

---

<sup>49</sup> España no formó parte importante de la discusión en torno a esta crisis migratoria en cierta medida porque la ruta migratoria que cruza su territorio estaba bajo control en virtud de la colaboración con Marruecos en materia fronteriza. Véase Maribel Casas *et al*, “Stretching Borders Beyond Sovereign Territories? Mapping EU and Spain’s Border Externalization Policies”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2 (2011), pp. 71-90.

<sup>50</sup> S. Lavenex, art.cit., 2006, p. 334-335.

refugiadas por una solución al asunto de los flujos migratorios que no involucrara tener que llegar a un consenso interno.

Otros autores, como Henriette Ruhrmann y David Fitzgerald, han estudiado ya la externalización de las políticas de la UE respecto a la crisis de 2015-2016. Después de hacer una revisión minuciosa de las acciones específicas que se llevaron a cabo en este periodo, concluyen que las “nuevas formas de externalizar las fronteras de la UE entre 2015 y 2016 han acentuado el enfrentamiento entre el ejercicio soberano del control sobre el movimiento de personas y el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y responsabilidades humanitarias de la UE.”<sup>51</sup> Fitzgerald ha desarrollado un argumento similar en su libro *Refuge Beyond Reach* cuya tesis central es que los países ricos externalizan su control migratorio para detener los flujos de personas antes de que lleguen a sus fronteras y así evitar faltar a sus compromisos humanitarios. Respecto al caso del ARTUE, explica que su carácter no vinculante “ha provisto a los gobiernos de una vía para eludir la ley de la UE, creando memorándums de entendimiento en lugar de Tratados formales. Muchas técnicas de control remoto [de la migración] están diseñadas para evadir el espíritu de la ley, mientras acatan los mínimos que aquella estipula”.<sup>52</sup>

## METODOLOGÍA, ALCANCES Y LÍMITES

En última instancia, esta tesis pretende aportar claridad sobre el proceso que llevó a la UE al Acuerdo con Turquía, al hacer un intento por rastrear y poner en contexto —interno y comunitario— las decisiones de los gobiernos nacionales. El trabajo de investigación está enfocado en el estudio de Alemania con el objetivo de hacer un análisis minucioso —aunque no

---

<sup>51</sup>Henriette Ruhrmann y David Fitzgerald, “The Externalization of Europe’s Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016”, Center for Comparative Immigration Studies-UCSD, Working Paper No. 194, septiembre 2016, p. 41.

<sup>52</sup> David S. Fitzgerald, *op.cit.*, p. 218.

exhaustivo— de las etapas del esquema de cooperación que propone el intergubernamentalismo liberal en un país miembro. Al integrar los esquemas de Börzel y Lavenex, se plantea una modificación de la tercera etapa del IL acerca de la elección institucional, es decir la forma que toma el acuerdo a nivel de la UE, pues el original, planteado por Moravcsik, estaba diseñado primordialmente para asuntos económicos que implicaban modificaciones a los tratados de la UE.

Esta tesis no pretende explicar a detalle el proceso general de negociación intergubernamental a nivel de la UE en este asunto específico. Para ello, sería necesario repetir el análisis minucioso que se hace con Alemania en el tercer capítulo con cada uno de los países miembros: rastrear detalladamente sus preferencias nacionales, sus objetivos en la negociación interestatal y su posición respecto a los resultados de ésta. Sin embargo, como se explicó en la introducción, la elección de Alemania como caso de estudio no es aleatoria, sino que responde a la percepción de que influyó de manera particular en las negociaciones intergubernamentales y en las negociaciones con Turquía en virtud del liderazgo hegemónico que ejerce dentro de la UE.<sup>53</sup> El argumento de que este país contribuyó a terminar con el estancamiento en la búsqueda de soluciones para atender el flujo de solicitantes de asilo proviene de la evidencia sobre el liderazgo de la Canciller Angela Merkel en la promoción del ARTUE, que derivó del cambio en las preferencias nacionales de Alemania.<sup>54</sup> Esta influencia se trazará a lo largo de este trabajo, tanto en la política interna alemana, cuanto en el ámbito de las instituciones europeas.

---

<sup>53</sup> Para una discusión más amplia sobre Alemania como una potencia hegemónica en la UE, véase Simon Bulmer y William Paterson, art.cit, 2016, pp. 1-10 y Hans Kundnani, op.cit., 89-105.

<sup>54</sup> Sumi Somaskanda, “Can This Man Save The Europe-Turkey Migrant Deal?”, *Foreign Policy*, 9 de septiembre de 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/09/09/can-this-man-save-the-europe-turkey-migrant-deal-gerald-knaus-esi-refugees/> (consultado el 09/05/2020).

La metodología que se utiliza en esta tesis es el rastreo de procesos, definido como “un método para dar seguimiento a mecanismos causales, haciendo un análisis detallado de cómo ocurre un proceso causal en un caso real. El rastreo de procesos puede usarse tanto para estudios de caso que buscan mejorar la comprensión de las dinámicas causales que produjeron un resultado histórico específico o para ilustrar mecanismos causales generalizables que vinculen causas y resultados en una población de casos similares.”<sup>55</sup> Este método se utiliza con frecuencia en las ciencias sociales y, en particular en estudios de la Unión Europea, porque contribuye a “abrir la caja negra de la causalidad” en procesos de negociación intergubernamental, aun cuando se cuenta con pocos casos de estudio.<sup>56</sup> El uso de esta metodología para rastrear el proceso que llevó al ARTUE, mediante un estudio minucioso de fuentes diversas, puede ser una buena forma de investigar si hay una relación causal entre las acciones del gobierno alemán y la formalización del acuerdo.

Las fuentes que se utilizan en este trabajo son principalmente documentos oficiales del gobierno alemán –incluidas minutas de los debates parlamentarios y comunicados de prensa— y de las instituciones europeas que tienen facultades formales para proponer o dictar líneas de política en temas migratorios y de asilo. Sin embargo, dado el nivel de confidencialidad de las negociaciones y la cantidad de decisiones que se toman por consenso<sup>57</sup>, la información se

---

<sup>55</sup> Derek Beach, “Process-Tracing Methods in Social Science”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 25 de enero de 2017, Oxford University Press, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176> (consultado el 09/05/2020).

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, Christine Trampusch y Bruno Palier “Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality”, *New Political Economy*, 21 (2016), pp. 437-454 o Diana Panke, “Process Tracing: Testing Multiple Hypotheses with a Small Number of Cases”, *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 125-140.

<sup>57</sup> Daniel Naurin ofrece un análisis detallado de las características particulares del proceso toma de decisiones en el Consejo Europeo y el Consejo de la UE, entre las que se encuentra la prevalencia de reuniones bilaterales para asegurar el consenso en la votación final de asuntos sensibles. Véase Daniel Naurin, “The Councils of the EU: Intergovernmental bargaining in a supranational polity” en Jeremy Richardson y Sonia Mazey, *European Union: Power and policy-making*, Routledge, Londres y Nueva York, 2015, pp. 135-155.

complementa con fuentes hemerográficas. En el capítulo sobre la formación de preferencias nacionales de Alemania, se busca un equilibrio entre medios nacionales de centroizquierda, como *Der Spiegel* y *Süddeutsche Zeitung*, y de centroderecha, como *Frankfurter Allgemeine* y *Die Welt*. En los capítulos sobre la UE, se citan portales de noticias que se concentran específicamente en la cobertura de las instituciones europeas como *Politico.eu*, *Euractiv* y medios internacionales como *DW*. Los datos que provienen de encuestas de opinión pública se han extraído del Eurobarómetro en el caso de la UE, y de las encuestas conocidas como *Deutschlandtrend* que realiza *Infratest Dimap* y distribuye la agencia pública de noticias *ARD*, en el caso de Alemania. El uso de distintas fuentes se utiliza para verificar la información entre ellas y tener un panorama más preciso de los procesos que se estudian.

## CAPÍTULO II | LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS MIGRATORIA:

### DE LA AGENDA EUROPEA SOBRE MIGRACIÓN AL ACUERDO DE REFUGIADOS

Antes de que la fotografía del cadáver de Aylan Kurdi diera la vuelta al mundo en septiembre de 2015, otra tragedia ya había alertado a los líderes europeos sobre los riesgos de la situación migratoria en la UE. En abril de 2015, un naufragio provocó la muerte de 800 personas en el intento por cruzar los menos de quinientos kilómetros que separan Trípoli de las costas italianas.<sup>58</sup> La impunidad de los traficantes de personas, la precariedad de las condiciones en que viajaban los migrantes y la tardía respuesta de la guardia costera puso de relieve el fracaso de la agenda migratoria de la UE de cara a la crisis humanitaria en Medio Oriente y África del Norte. Por complacencia, desidia o falta de voluntad política, claramente las instituciones de la UE y sus Estados Miembros estaban fallando si una tragedia de semejante magnitud ocurría en sus fronteras.

En mayo de 2015, la Comisión Europea lanzó, a petición de Consejo Europeo, la *Agenda Europea de Migración (AEM)*, en la cual proponía replantear la política migratoria de la UE, como respuesta inmediata a lo que ya se consideraba una crisis. Este documento representó un punto de inflexión para la Unión. Vale la pena considerarlo, no por la efectividad de sus propuestas y la inmediatez de sus resultados—los cuales son relativamente limitados—sino porque desató un largo y complejo periodo de discusión y reevaluación para la UE. En primera instancia, mostró las diferencias fundamentales entre las posturas de sus miembros respecto a la posibilidad de una política migratoria y de asilo común o, al menos, una respuesta coordinada a las presiones

---

<sup>58</sup> Alessandra Bonomolo, “UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels”, *The Guardian*, 20 de abril de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre>, (consultado el 04/11/2019).

migratorias. Además, encendió un nuevo debate sobre la identidad, objetivos e instituciones de la UE, particularmente, la libertad de movimiento de personas y la protección fronteriza. La presión por dar respuesta a la crisis migratoria, que alcanzó su cenit en el verano de 2015, acentuó diferencias de visión entre los socios europeos y enfrentó, por un lado, a quienes estaban a favor de una política de asilo más liberal y hospitalaria y, por otro, a quienes pensaban que el fortalecimiento de las fronteras externas era la única salida a la crisis.

En este sentido, la *Agenda* funciona como el punto de partida de este análisis, el cual traza el camino entre esa primera propuesta de la Comisión Europea y el Acuerdo de Refugiados entre Turquía y la Unión Europea. Así pues, el objetivo de este capítulo es delinear los antecedentes del ARTUE para poder analizar cómo la posición de Alemania—formulada desde el poder ejecutivo, pero mediada por intereses internos—se transfirió, interactuó con las posiciones de otros países miembro en las instituciones de la UE y se adaptó a las circunstancias para poder plasmar al menos una parte de sus preferencias en el arreglo final. El proceso de negociación intergubernamental se estudiará a partir de los documentos oficiales emitidos por instituciones europeas que tienen facultades formales para proponer o dictar líneas de política en temas migratorios y de asilo. Como se mencionó en el capítulo anterior, debido al nivel de confidencialidad de las negociaciones y la toma de decisiones por consenso, la información se complementa con análisis de prensa. Con ello, se identifican puntos de tensión y desacuerdo entre los Estados miembros, respecto a la crisis migratoria en general y el ARTUE en particular, y se cotejan para determinar cuáles trascienden al documento final.

Las instituciones de la UE en que se concentra este capítulo son: 1. El Consejo Europeo (donde se reúnen los jefes de Estado y de gobierno), como el órgano que dicta la línea de acción política y delinea objetivos generales respecto a la crisis migratoria, 2. La Comisión Europea,

como la institución que formula propuestas puntuales y planes de política pública para dar soluciones conjuntas a la crisis, 3. El Consejo de la UE (donde se reúnen los ministros de distintos ramos), como la institución que agrupa las múltiples visiones de los socios europeos en distintos sectores. En este capítulo, se analizarán decisiones tanto del Consejo de Justicia y Asuntos Internos (CJAI), cuanto del Consejo de Relaciones Exteriores (CRE), por ser los sectores que participan activamente en la creación y diseño de las respuestas a la crisis migratoria. Asimismo, se parte de una breve revisión de cifras de opinión pública del Eurobarómetro (EB), para ubicar a los países en los cuales la crisis migratoria tiene mayor prominencia política (*salience*).<sup>59</sup> El EB publicado en septiembre de 2015 (con datos recabados en mayo de ese año) indicaba que el 38% de los ciudadanos europeos encuestados veían la inmigración como el principal reto que enfrentaba la UE (gráfica 2.2), además de ser el asunto más importante en 20 Estados miembros<sup>60</sup>. Sin embargo, también es evidente que se trata de un tema de prominencia variable para los distintos países (gráfica 2.3). En el esquema del II, esto es un indicio de la distribución de las preferencias nacionales que sirven de “líneas rojas” en la negociación a nivel intergubernamental.

Se eligieron dos momentos, a partir del lanzamiento de la AEM, que ayudan a trazar el desarrollo de la crisis y su resolución final en el ARTUE:

1. Presentación del primer paquete de propuestas de la Comisión Europea sobre la AEM (junio-julio 2015)

---

<sup>59</sup> Véase Christopher Wlezien, art.cit., *Electoral Studies*, 24(2005), pp. 555-579.

<sup>60</sup> Comisión Europea, ‘Spring 2015 Standard Eurobarometer: Citizens see immigration as top challenge to tackle’, IP/15/5451, 31 de julio de 2015.

2. Agudización de la crisis de refugiados, segundo paquete de propuestas de la Comisión, polémica respecto a cuotas obligatorias de refugiados y reactivación de controles fronterizos (septiembre de 2015).

## EL ELEFANTE EN LA HABITACIÓN: LAS DEFICIENCIAS DEL MARCO JURÍDICO DE ASILO Y REFUGIO EN LA UE

Antes de iniciar el análisis de la crisis de refugiados de 2015-16, conviene hacer algunos apuntes sobre las instituciones y normas que regulan la actuación de los Estados miembros respecto a temas migratorios en la UE. La política de migración y asilo de los socios europeos forma parte del Área de Libertad, Seguridad y Justicia, contemplada en el Tratado de Funcionamiento de la UE (Tratado de Lisboa). Ésta estableció los mecanismos comunitarios e intergubernamentales de cooperación e intercambio de información, los cuales se han desarrollado gradualmente, desde la firma del Acuerdo de Schengen en 1985 (abolición de fronteras internas), de acuerdo con la sensibilidad política de cada tema y a la capacidad de los gobiernos nacionales para resolver crisis emergentes de manera aislada.

En el caso de la política de asilo, los países miembros empezaron a discutir la creación de un sistema europeo común en 1999. Aunque Schengen contemplaba la colaboración en este área, no existían mecanismos claros para regular el proceso más allá de la concepción de que sólo un Estado podía procesar la solicitud de asilo de una persona, para asignar responsabilidades claras a las jurisdicciones nacionales y evitar la duplicación de funciones y el llamado “*asylum*

*shopping*".<sup>61</sup> Este principio se había establecido en la Convención de Dublín en 1990.<sup>62</sup> A partir de una reunión especial del Consejo Europeo en Tampere en 1999, se afirmó la necesidad de armonizar estándares de admisión y reconocimiento de refugiados, así como combatir las causas de raíz de la migración por medio de programas de cooperación para el desarrollo con los países de origen. Además, en 2000, se acordó el desarrollo de EUODAC, una base de datos europea para huellas digitales de solicitantes de asilo, que compilaría registros de todos los países miembros.

Con ello, inició el desarrollo de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que armonizaría el proceso de asilo para todos los países miembro, que permanecía sujeto a las jurisdicciones nacionales. De 2002 a 2005, durante la primera fase del SECA y por medio de la regulación de Dublín, los Estados miembros acordaron las directrices de procedimiento, recepción y calificación de asilo, con el objetivo de "introducir un marco regulador mínimo en la Comunidad Europea relativo a los procedimientos para conceder y retirar el estatus de refugiado."<sup>63</sup> Sin embargo, estas directrices dejaban amplios márgenes de variación en cuanto a la implementación que llevaban a cabo los países miembros, por ejemplo, respecto a los terceros países que podían ser considerados seguros para retornar a un solicitante de asilo. Dadas las limitaciones de esa directiva, en 2010, la Comisión presentó el Programa de Estocolmo, el cual tenía como objetivo el diseño de una política migratoria integral y dinámica. Este plan

---

<sup>61</sup> "El fenómeno en el que un solicitante pide asilo en más de un Estado de la UE o elige un Estado de la UE con preferencia a otros, basándose en la posibilidad de mejores condiciones de recepción o asistencia de seguridad social." Unión Europea, Comisión Europea, "Definición de asylum-shopping", *Glosario -Migración y Asuntos Internos*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping_en) (consultado el 09/05/2020).

<sup>62</sup> El convenio de Dublín entró en vigor hasta 1997, *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", N° C 254/1, 15 de junio de 1990.

<sup>63</sup> Unión Europea, "Directiva del Consejo 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado", 2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN> (consultado 09/05/2020).

contemplaba, por primera vez, la intención de crear una política de asilo cuyo principio fundamental fuera la *responsabilidad compartida* entre todos los Estados miembros. Este principio marcaría en adelante las propuestas impulsadas por la Comisión respecto a la política de asilo de la UE.

Cabe destacar que el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, basó parte de su campaña para la elección de 2014 en cinco puntos para lograr una política migratoria integral. Entre ellos, se encontraba la implementación eficaz del SECA, que había sido actualizado en 2013 (conocido como “Dublín III”)<sup>64</sup> para mejorar y armonizar las condiciones de admisión, reconocimiento y recepción y evitar violaciones a los derechos humanos de los solicitantes.<sup>65</sup> Como resume Moravcsik, “El régimen de asilo europeo (Reglas de Dublín) está basado en dos principios clave: 1. prevenir los movimientos secundarios, 2. evitar el *asylum-shopping*.”<sup>66</sup> En este sentido, la *armonización* es un punto clave—que antecede a la distribución equitativa de responsabilidades—porque distribuye de manera más equitativa los incentivos para solicitar asilo en todos los países miembros y así evitar el *asylum-shopping*. La regla de solicitar asilo en el primer punto de entrada se establece precisamente porque no hay armonización, pero provoca que el sistema esté sesgado para que algunos países carguen con más responsabilidades que otros. En este sentido, Juncker proponía mejorar la asistencia técnica a los países de primera entrada, los cuales eran evidentemente más vulnerables a presiones migratorias. Como contrapeso, el quinto punto de su plan migratorio proponía el fortalecimiento de las fronteras externas de la UE.

---

<sup>64</sup> “Dublín III” fue la actualización de la regulación de Dublín de 2003. *Diario Oficial de la UE*, “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida”, N° 604/2013, 26 de junio de 2013.

<sup>65</sup> Jean Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, Estrasburgo, 15 de julio de 2014, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf> (consultado el 09/01/2021).

<sup>66</sup> A. Moravcsik y F. Schimmelfennig, *op.cit.*, 2019, p. 77.

Así pues, está claro que en 2015—fecha límite para implementar las directrices de asilo reformadas en 2013—tanto los gobiernos nacionales, cuanto las autoridades de la UE estaban conscientes de las deficiencias del SECA. Sin embargo, no se trataba, de modo alguno, de un tema político prioritario. Los intereses internos usualmente involucrados en temas migratorios y de asilo habían evitado que los países de la UE llegaran a acuerdos sustantivos y profundizaran la integración en este ámbito. Como advierte Lavenex, “en ausencia de una política migratoria común, la cooperación en temas de migración de nacionales de terceros países se resuelve por medio de la coordinación “suave” entre Estados miembros”.<sup>67</sup> Esto es lo que se conoce como “método abierto de coordinación” (MAC) de la UE que se entiende “como una forma de *soft-law* intergubernamental para hacer política que no deriva en medidas legislativas de la UE de carácter vinculante ni exige que los países de la UE introduzcan nuevas leyes o modifiquen su legislación.”<sup>68</sup>

La falta de coherencia en la delimitación de responsabilidades entre los países miembros y las instituciones de la UE no fue un problema mientras los flujos migratorios fueron relativamente estables, particularmente en el caso de los solicitantes de asilo. La gráfica 2.1 muestra la evolución del número estimado de personas que llegaron a la UE buscando protección internacional entre 2008 y 2016. En la gráfica, se observa un aumento sustancial en el total de solicitudes de asilo de 2014 a 2015, fuera de la tendencia de los cinco años anteriores. Los flujos migratorios fueron tales que las soluciones nacionales y comunitarias resultaron

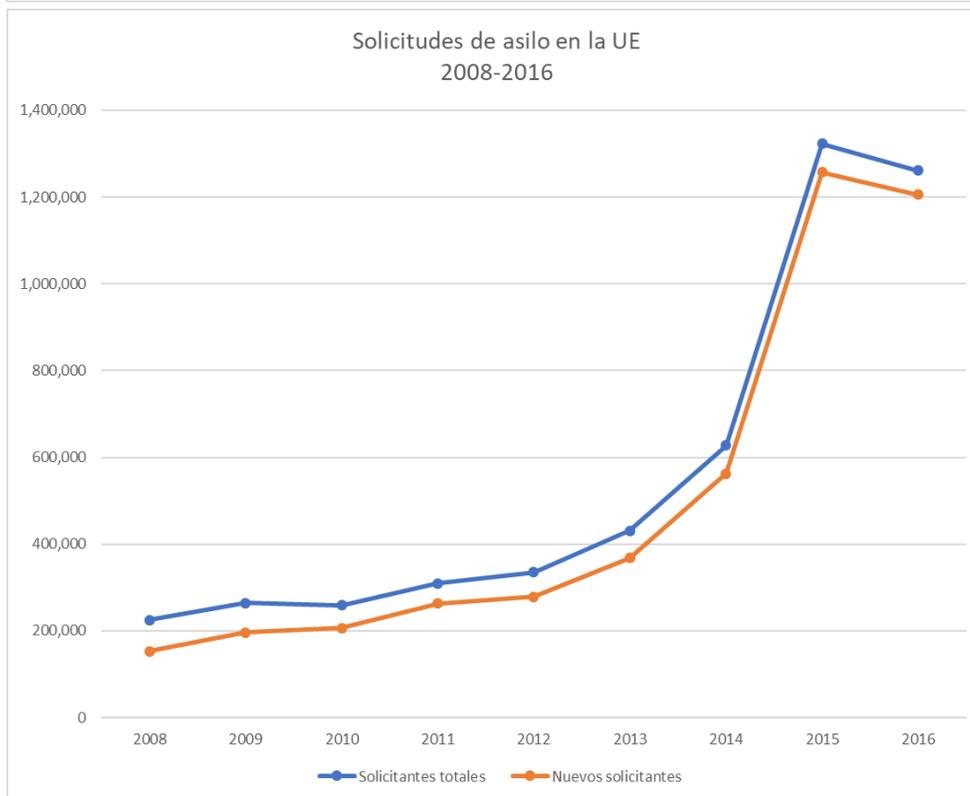
---

<sup>67</sup> Sandra Lavenex, “Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity en Helen Wallace, Mark A. Pollack y Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 381.

<sup>68</sup>Unión Europea, “Definición de método abierto de coordinación”, *Glosario -Legislación de la UE*, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open\\_method\\_coordination.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=es) (consultado el 09/05/2020).

insuficientes y sus debilidades quedaron en evidencia. En la prensa, se hablaba de la peor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial<sup>69</sup>.

**Gráfica 2.1**



Fuente: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (UE)

Nota técnica: Se distingue entre aquellos solicitantes que presentan su caso por primera vez y aquellos que han solicitado en más de una ocasión, para reflejar el número estimado de personas que llegan a la UE buscando protección internacional.

La propia Comisión reconoció en un reporte sobre la crisis de refugiados publicado en julio de 2016 que “aunque la UE comenzó a desarrollar una política de asilo común en 1999, sus normas nunca se concibieron para hacer frente a la llegada de un gran número de personas en

<sup>69</sup> Rod Norland, “A Mass Migration Crisis, And It May Get Worse”, *The New York Times*, 15 de octubre de 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/01/world/europe/a-mass-migration-crisis-and-it-may-yet-get-worse.html>.

un breve espacio de tiempo”.<sup>70</sup> Rápidamente, fue evidente que las imprecisiones en la coordinación, la superposición de funciones y la falta de armonización de políticas migratorias nacionales habían creado vacíos de responsabilidad, que no sólo generaban desorden e ineficiencia, sino violaciones graves a los derechos humanos de los migrantes. El derecho a solicitar asilo por medio de un proceso digno y justo, en condiciones seguras, reconocido en la Convención de Ginebra, se vio vulnerado en los *hotspots* de las islas griegas o las costas italianas, donde el flujo de migrantes superaba por mucho la capacidad de las autoridades nacionales y locales para procesar solicitudes de asilo.

La aparición de cuellos de botella en las fronteras externas de la UE parecía ser resultado tanto de errores en el diseño de las políticas de asilo, cuanto de la falta de voluntad política de los países miembros para construir un régimen de asilo y refugio completo y coherente. Un ejemplo claro es que el SECA y el Protocolo de Dublín estipulan que la solicitud de asilo de un migrante debe procesarse solamente una vez, en el país de primera entrada.<sup>71</sup> Esto implica que los migrantes no pueden desplazarse del país de llegada al país de su preferencia, con el objetivo de evitar el *asylum-shopping*. Sin embargo, en condiciones críticas, esto puede representar cargas excesivas para los países que se encuentran en las fronteras externas de la UE como ocurrió en Grecia e Italia a mediados de 2015. Ante la incapacidad para lidiar con los flujos de personas y la inminencia de una crisis humanitaria de mayores proporciones, en septiembre de 2015, los países de primera entrada optaron por no aplicar el protocolo y dejar que los refugiados continuaran su viaje hacia países más atractivos para ellos, como Alemania y Países Bajos.<sup>72</sup> Ante

---

<sup>70</sup> La Comisión Europea, “Reporte: La Unión Europea y la crisis de refugiados”, *Serie La UE y*, 24 de agosto de 2016, p. 3, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1aa55791-3875-4612-9b40-a73a593065a3/language-es/format-PDF/source-190671081> (consultado 11/02/2021).

<sup>71</sup> Comisión Europea, *A Common European and Asylum System*, Luxemburgo, Publications Office of the EU, 2014.

<sup>72</sup> Elspeth Guild et al., *Enhancing the Common European and Asylum System and Alternatives to Dublin: Study for the LIBE Commission*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2015.

un sistema de solicitud de asilo fallido, el tema de la reasignación de responsabilidades para con los refugiados se volvió muy relevante, particularmente para aquellos países que estaban dentro de las vías de tránsito de los refugiados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales (ver mapa 2.1). En esta ruta se encuentran países miembros que son parte de Schengen (Eslovenia, Hungría, Austria y Alemania) y algunos que no lo son, como Croacia o Bulgaria, además de los países no miembros (Serbia y Macedonia del Norte) que forman parte de la dinámica migratoria, al permitir el tránsito por sus territorios.



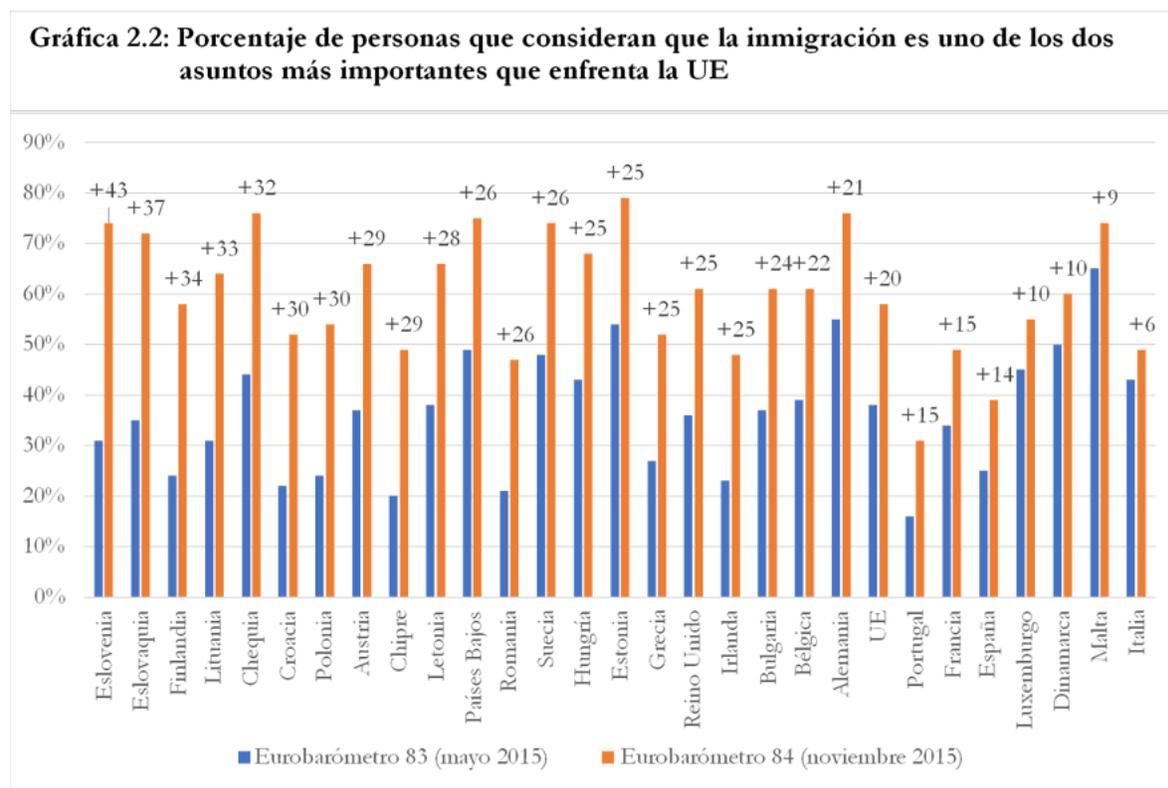
Elaboración propia con base en información del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

## OPINIÓN PÚBLICA: LAS LÍNEAS ROJAS DE LAS POSICIONES NACIONALES RESPECTO A LA MIGRACIÓN

Para estudiar de manera general la prominencia y movilización de grupos nacionales en torno al tema migratorio, esta tesis parte de una revisión a las encuestas del Eurobarómetro inmediatamente anteriores al ARTUE: el EB83, con datos recabados en mayo de 2015, y el EB84, con datos de noviembre de 2015. Examinar los niveles de importancia que se asigna a la inmigración en cada uno de los países miembros puede ser útil para entender las preferencias nacionales respecto a la crisis de 2015-2016, dado que los países estudiados son democracias representativas en donde la opinión pública es un factor importante para la toma de decisiones públicas. Ya que esta tesis no pretende hacer un análisis exhaustivo de la formación de preferencias en cada país miembro, el Eurobarómetro es una herramienta útil para obtener una visión general de la evolución del tema. Se asume que los gobiernos son sensibles a la opinión pública, y aunque la correspondencia entre ésta y las acciones/posiciones de los gobiernos no es exacta, sí marca los límites de lo admisible: las líneas rojas de la negociación.

Por ejemplo, respecto a la pregunta: “en su opinión, ¿cuáles son los dos asuntos más importantes a los que se enfrenta la UE?” (gráfica 2.2) , que aparece tanto en el EB83 (mayo 2015) cuanto en el EB84 (noviembre 2015), se observa la evolución del asunto en los meses en los que se desarrolló la crisis. Todos los países registran diferencias porcentuales mayores a 10%, pero destacan los incrementos (mayores a 29 puntos porcentuales) en Austria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Lituania y Polonia. También destacan países, que a pesar de no presentar un incremento tan radical, tienen porcentajes muy altos (arriba de 70%) de personas que consideran la inmigración como el asunto más importante. En esta categoría, se encuentran: Alemania, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Malta, Países Bajos

y Suecia. El aumento generalizado en la importancia de este asunto de mayo a noviembre nos confirma que la crisis migratoria tuvo un efecto sustancial en la percepción de los ciudadanos europeos sobre “el problema más importante”, es decir la prominencia del asunto.

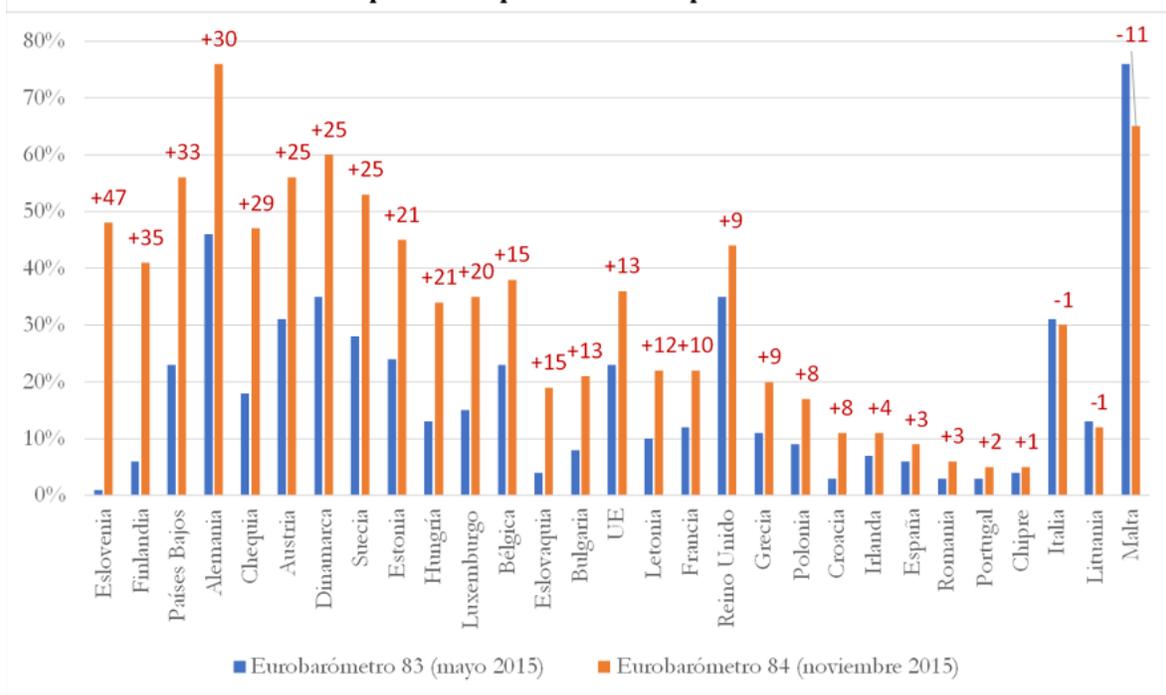


Fuente: Eurostat

Los datos del Eurobarómetro se vuelven aún más reveladores si contrastamos la pregunta anterior con una muy similar: “¿cuáles cree que son los dos asuntos más importantes que enfrenta (nuestro país) en este momento?”, que aparecen tanto en el EB83 cuanto en el EB84 (gráfica 2.3). Se observa que en países destino como Alemania, Países Bajos y Suecia los incrementos son mayores a 25 puntos porcentuales. También llama la atención el aumento en Eslovenia, donde el porcentaje pasó de 1% a 48%. Recordemos que Eslovenia se encuentra en la puerta de entrada de Schengen desde la Ruta de los Balcanes, ya que su vecino, Croacia, no forma parte del acuerdo. En Croacia el aumento es limitado, con porcentajes relativamente bajos

de personas que consideran la inmigración un tema importante (3-11%). Una posible explicación de este comportamiento es que Croacia registra sentimientos negativos hacia la migración (gráfica 2.4 y 2.5) por debajo de la media de la UE, por lo que no es un tema tan prominente como en otros países miembros. Llama la atención también el aumento en Alemania, con 30 puntos porcentuales, para llegar a 76% de personas que lo consideraban un tema importante para su país, el nivel más alto de toda la UE. En dicho país, además, hay correspondencia entre la importancia de la migración como problema nacional y problema de la UE en el EB84, lo cual no sucede en Francia (49% para la UE y 22% como problema nacional) o Países Bajos (UE: 75% vs nacional: 56%). También es interesante observar cómo, contrario a lo que podría esperarse, en Grecia, el país más directamente afectado por la crisis, el porcentaje de personas entrevistadas que ven la migración como un asunto de importancia nacional es bajo (11-20%), mientras como asunto europeo alcanza 68% en noviembre de 2015. Esto podría reflejar que la población griega veía el tema migratorio como un asunto de la UE, no del gobierno nacional, por lo que esperaba una solución desde las instituciones europeas, en gran parte porque la mayor parte de los solicitantes de asilo y migrantes estaban contenidos en las islas griegas.

**Gráfica 2.3: Porcentaje de personas que consideran que la inmigración es uno de los dos asuntos más importantes que enfrenta su país**



Texto en color rojo: cambio porcentual de EB-83 a EB-84

Fuente: Eurostat

Por otra parte, la última encuesta del EB antes de la negociación del Acuerdo de Refugiados con Turquía en otoño de 2015 incluía la pregunta: “Por favor indique si la siguiente información evoca un sentimiento positivo o negativo para usted: inmigración de personas de fuera de la UE.” (ver gráfica 2.4). El promedio de la UE se ubicó en 59% de respuestas negativas con un crecimiento de tres puntos porcentuales respecto al EB de primavera 2015.<sup>73</sup> Entre los países que registran sentimientos negativos totales superiores a la media están Letonia, Eslovaquia, Estonia, Hungría y República Checa. Específicamente, los países que se encuentran directamente en la ruta de los Balcanes Occidentales—la ruta más utilizada por los refugiados para llegar a Europa del Norte—se encuentran entre los diez países con mayor porcentaje de

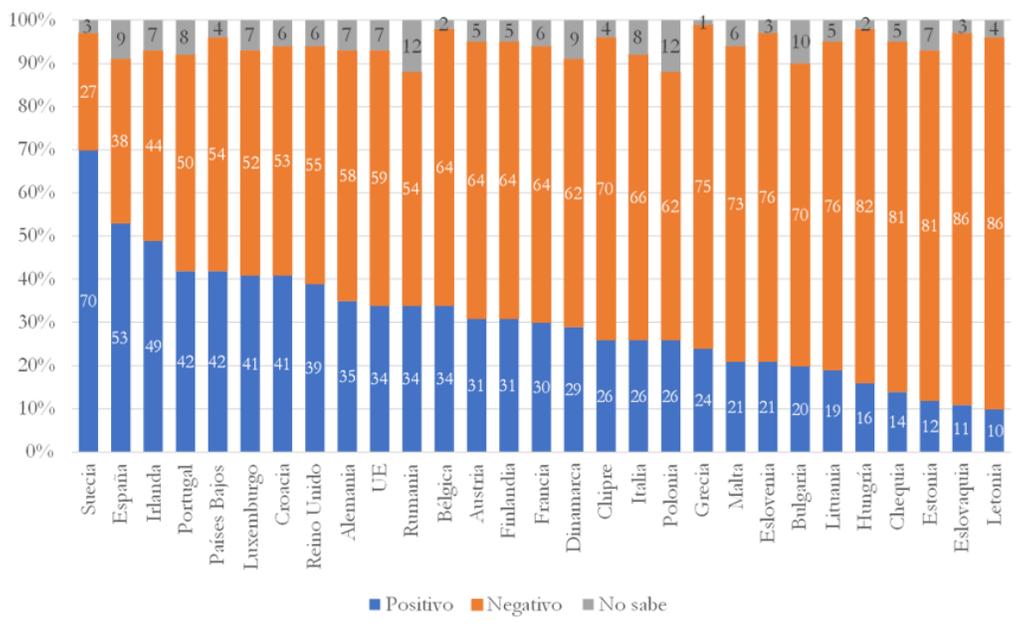
<sup>73</sup> Las respuestas se agruparon en positivo y negativo, a pesar de que las posibles respuestas incluían bastante negativo/positivo y muy negativo/positivo. Comisión Europea, “Report: European Views on the Priorities of the European Union”, *Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015*, Fieldwork November 2015, p.49.

sentimientos “muy negativos” hacia la migración. Esto incluye a Hungría, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Austria y Bulgaria. Esto coincide además con que se trata de países que tienen gobiernos de derecha o centroderecha o que están presionados por partidos de derecha radical en el poder legislativo (ver cuadro 2.1). Además, Grecia e Italia como países de primera entrada, también están por encima de la media. Estos países también registraron porcentajes positivos más bajos que la media en la pregunta sobre la posición de los encuestados respecto a una política migratoria común. República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia —el llamado Grupo de Visegrado— mostraron una caída de más de 10 puntos porcentuales en la posición a favor desde el EB anterior. En cambio, países como Holanda, Alemania, España, Luxemburgo y Suecia presentan los porcentajes positivos más altos (entre 84 y 77%) en apoyo a una política migratoria común. En general, estos países comparten la característica clave de no formar parte de las rutas migratorias más transitadas (con la excepción de España, debido a su acuerdo especial de externalización de responsabilidades fronterizas con Marruecos que se describió brevemente en el capítulo 1<sup>74</sup>) o ser países destino de ingreso alto. Además, inmediatamente después de este grupo, Italia y Grecia —los países más afectados por flujos migratorios— presentan porcentajes por encima de la media.

---

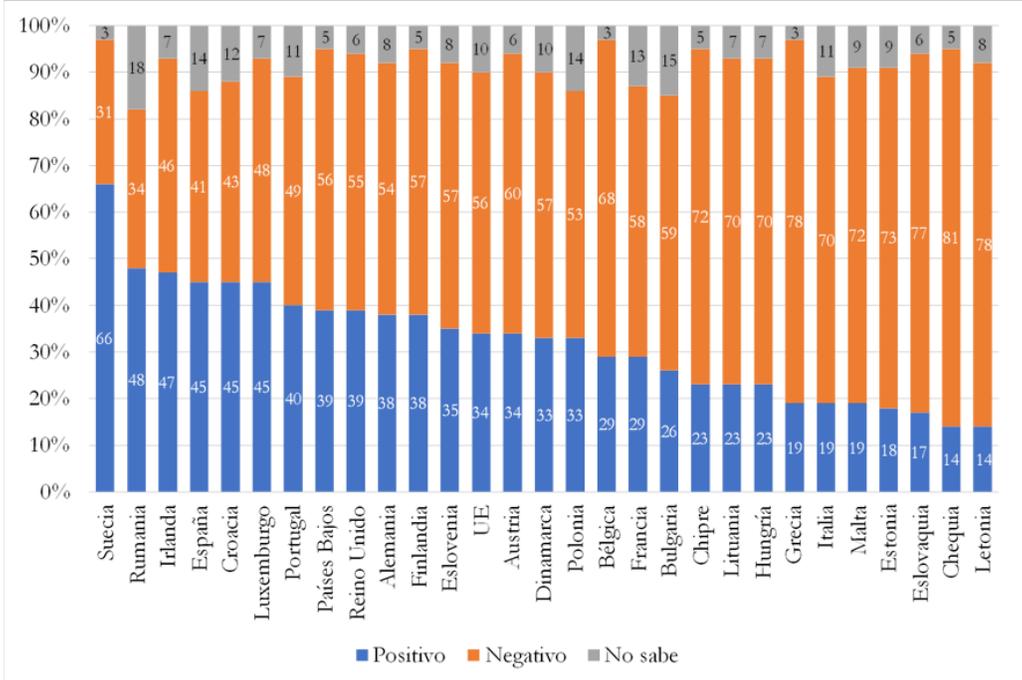
<sup>74</sup> Véase Maribel Casas *et al*, art.cit., pp. 71-90.

**Gráfica 2.4: Sentimiento hacia la migración de fuera de la UE  
(Eurobarómetro 84, noviembre 2015)**



Fuente: Eurostat

**Gráfica 2.5: Sentimiento hacia la migración de fuera de la UE  
(Eurobarómetro 83, mayo 2015)**



Fuente: Eurostat

Cabe mencionar que los países bálticos también destacan por su rechazo generalizado a la inmigración y la oposición frontal a aceptar refugiados, a pesar de encontrarse lejos de las principales rutas migratorias de Medio Oriente y África del Norte. La relación de estos países con la migración es compleja y está determinada, en gran parte, por su experiencia histórica. Durante más de cuarenta años, las políticas soviéticas de enviar población rusa a estos países estuvieron diseñadas para “diluir a la población [local]”.<sup>75</sup> En este sentido, a pesar de que los países bálticos no habían experimentado la crisis migratoria de manera directa, su oposición a la política de cuotas de reubicación fue contundente<sup>76</sup>, lo cual también podría relacionarse con que la derecha se encontraba en el poder o era una fuerza de oposición importante en el poder legislativo de estos países (véase Cuadro 2.1.).

Resulta revelador que los países que registraron porcentajes más altos a favor de una respuesta mayoritariamente nacional a la crisis a la “inmigración ilegal [sic]”<sup>77</sup> (exceptuando a Reino Unido) fueran exactamente los países de tránsito en la ruta de los Balcanes Occidentales (R. Checa, Eslovaquia, Austria, Grecia, Hungría, Italia y Bulgaria). Esta preferencia por una solución nacional indicaba que al menos una parte considerable de los encuestados no confiaba en una respuesta común a nivel de la UE para atender la “inmigración ilegal [sic]” o resentía un sistema que obligaba a sus países a procesar las solicitudes de asilo sin compartir responsabilidades. Los países con mayor porcentaje a favor de una respuesta a nivel de la UE

---

<sup>75</sup> Véase Viljar Veebel, “Balancing Between Solidarity and Responsibility: Estonia in the EU Refugee Crisis”, *Journal of Baltic Security*, 1(2016), pp. 28-61 o Leonid Ragozin, “Latvians find unity in rejecting refugees”, *Político*, 25 de septiembre de 2015, <http://www.politico.eu/article/latvia-migration-asylum-crisis-baltics-eu/>, (consultado el 11/05/2020)

<sup>76</sup> Véase Tamir Ramishvili, “Baltic Nations and the Continuing”, *Foreign Policy Research Institute*, 4 de enero de 2016, <https://www.fpri.org/2016/01/baltic-nations-and-the-continuing-eu-refugee-crisis/> (consultado el 21/03/2021).

<sup>77</sup> El término “inmigración ilegal”, que se utiliza únicamente en esta sección del capítulo 2, retoma textualmente el vocabulario que se utilizó en el cuestionario del EB84. En la pregunta QB5 se lee: “En su opinión, ¿deberían tomarse medidas adicionales para combatir la inmigración ilegal de personas de fuera de la UE?”. Véase Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 84: Public opinion in the European Union - First Results”, otoño 2015, <https://bit.ly/3fdbWMW> (consultado el 19/03/2021).

son Bélgica, España, Dinamarca, Países Bajos y Alemania. Todos ellos son países de ingreso alto o están alejados de las principales rutas migratorias de esta crisis en particular y ya tienen una población de origen migrante importante.<sup>78</sup> En resumen, podemos detectar que en los países que forman parte de la ruta de los Balcanes occidentales—que además son los miembros más recientes de la UE y se oponen a mayor integración europea— había peor opinión sobre la inmigración de fuera de la UE, menor porcentaje de encuestados a favor de una política migratoria común y mayor preferencia por soluciones nacionales a la “inmigración ilegal [sic]”. Mientras que, en países alejados de esta ruta, con niveles de ingreso más altos, hay actitudes más positivas hacia la inmigración y hacia respuestas comunes a la “inmigración ilegal [sic]” a nivel UE.

---

<sup>78</sup> Comisión Europea, “People in the EU – statistics on demographic changes”, noviembre-diciembre 2017, p. 13, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/41896.pdf> (consultado 11/02/2021)

**Cuadro 2.1: Panorama general de partidos políticos y actitudes hacia la migración**

Pais miembro	Partido en el gobierno e ideología (jul-dic 2015)*	Partido de derecha radical/populista activo en el poder legislativo	Porcentaje de extranjeros del total de la población (de UE y fuera de UE)	Percepción de la migración como asunto prioritario para la UE (de mayo a noviembre de 2015) **	Percepción de la migración como asunto prioritario (de mayo a noviembre de 2015) **	Percepciones negativas hacia la migración de fuera de la UE.**
Alemania	CDU (Centro)/CSU(CD)	No (AFD solo en parlamentos estatales)	9.5	+21	+30	+4
Austria	Partido Social Demócrata (CI)	Sí (FPÖ)	14.6	+29	+25	+4
Bélgica	Movimiento Reformador (Centro)	No	11.8	+22	+15	+4
Bulgaria	GERB (D radical)	Sí (GERB – partido en el gobierno)	1.1	+24	+13	+11
República Checa	Partido Social Demócrata (CI)	Sí (ANO, ODS y SPD)	4.5	+32	+29	0
Chipre	Agrupación Democrática (Centro)	No	17.4	+29	+1	-2
Croacia	HDZ (Derecha)	No	1	+30	+8	+10
Dinamarca	Venstre (CD)	Sí (DF)	8.1	+10	+25	+5
Eslovaquia	Dirección-Socialdemocracia (CI)	Sí (L'SNS)	1.2	+37	+15	+9
Eslovenia	Partido Moderno del Centro (Centro)	No	5.2	+43	+47	+19
España	Partido Popular (CD)	No	9.5	+14	+3	-3
Estonia	Partido Reformista Estonio (Centro)	Sí (EKRE)	15	+25	+21	+8
Finlandia	Partido del Centro (Centro)	Sí (Partido de los Finlandeses)	4.2	+34	+35	+7
Francia	Partido Socialista (CI)	Sí (FN)	6.7	+15	+10	+6
Grecia	SYRIZA (I)	Sí (Amancer Dorado)	7.4	+25	+9	-3

**Cuadro 2.1: Panorama general de partidos políticos y actitudes hacia la migración (continuación)**

Pais miembro	Partido en el gobierno e ideología (jul-dic 2015)*	Partido de derecha radical/populista activo en el poder legislativo	Porcentaje de extranjeros del total de la población (de UE y fuera de UE)	Percepción de la migración como asunto prioritario para la UE (de mayo a noviembre de 2015) **	Percepción de la migración como asunto nacional prioritario (de mayo a noviembre de 2015) **	Percepciones negativas hacia la migración de fuera de la UE **
Hungría	Fidesz (D radical)	Sí (Fidesz, partido en el gobierno)	1.6	+25	+21	+12
Irlanda	Fine Gael (CD)	No	11.5	+25	+4	-2
Italia	Partido Democrático (CI)	Sí (Liga Norte)	8.3	+6	-1	-4
Letonia	Unidad (CD)	Sí (Alianza Nacional)	14.7	+28	+12	+8
Lituania	Partido Socialdemócrata (CI)	Sí (IT)	0.7	+33	-1	+6
Luxemburgo	Partido Democrático (C)	Sí (ADR)	46.7	+10	+20	+4
Malta	Partido Laborista (CI)	No	10.4	+9	-11	+1
Países Bajos	Partido Popular por la Libertad y la Democracia (CD)	Sí (PVV)	5.3	+26	+33	-2
Polonia	Plataforma Cívica (C) / Ley y Justicia (D) a partir de noviembre	Sí (Solidarna Polska)	0.4	+30	+8	+9
Portugal	Partido Socialdemócrata (CI) / Partido Socialista (I) a partir nov	No	3.8	+15	+2	+1
Reino Unido	Partido Conservador y Unionista (D)	Sí (UKIP)	12.4	+25	+9	0
Romania	PSD / ALDE / Independ (CD)	No	0.5	+26	+3	+20
Suecia	Social Demócratas (CI)	Sí (SD)	8	+26	+25	-4
Total UE	N/A	N/A	6.9	+20	+13	+3

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, el Atlas de Migración de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo  
 \*D=Derecha CD=Centroderecha CI=centroizquierda I=izquierda  
 \*\*Cambio porcentual de Eurobarómetro 83 (mayo 2015) a Eurobarómetro 84 (noviembre 2015)

A partir de estos datos, se identificaron cuatro bloques de países miembro, con preferencias distintas respecto a la migración, dadas las actitudes de su población en relación con estos temas y los partidos que los gobiernan:

1. Países en la Ruta de los Balcanes: Austria, Hungría, Eslovenia, Croacia y Bulgaria
2. Países de primera línea: Grecia, Italia y Malta
3. Países destino: Alemania, Suecia, Países Bajos, Dinamarca y Francia
4. Países fuera de la dinámica migratoria: Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, España, Portugal

#### ¿CONTINUIDAD DE POLÍTICA O CONTROL DE DAÑOS?: DE LA AGENDA EUROPEA SOBRE MIGRACIÓN AL ACUERDO CON TURQUÍA

El objetivo de este trabajo es rastrear el papel que Alemania desempeñó en la definición de la política de la UE frente a la crisis migratoria. Más allá de examinar la pertinencia o la efectividad de las medidas y acciones específicas de la política de asilo de la UE, interesa analizar las interacciones de los Estados y las instituciones europeas en torno a acontecimientos y decisiones críticas. Por ello, siguiendo el esquema del intergubernamentalismo liberal y la clasificación de Börzel de las estrategias de acción de los países miembros, se han elegido dos etapas—de mayo de 2015 a marzo de 2016—durante las cuales se tomaron decisiones en el ámbito de la UE, que revelan las preferencias de los distintos actores:

- 1) Presentación del primer paquete de propuestas de la comisión europea sobre la AEM y reacciones de los estados miembros (junio-agosto 2015)
- 2) Agudización de la crisis de refugiados y segundo paquete de propuestas de la Comisión (septiembre-octubre de 2015)

Esto permite observar el nivel de éxito que tuvieron en reflejar sus preferencias en decisiones finales de política de la UE.

#### 1) PRESENTACIÓN DEL PRIMER PAQUETE DE PROPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA AEM Y REACCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS (JUNIO-AGOSTO 2015)

Como se mencionó al inicio del capítulo, la Agenda Europea sobre Migración, lanzada en mayo de 2015, fue la primera respuesta de política frente a la crisis migratoria emergente. En primera instancia, su objetivo era una reafirmación retórica de los principios y prioridades de la UE frente a las presiones migratorias, además de anunciar el compromiso de la Comisión por impulsar la creación de una política migratoria común:

“Debemos restaurar la confianza en nuestra habilidad de sumar esfuerzos europeos y nacionales para atender la migración; cumplir con nuestros compromisos internacionales y nuestras obligaciones éticas; y trabajar juntos de manera efectiva de acuerdo con los principios de solidaridad y responsabilidad compartida. [...] Todos los actores [...] debemos trabajar juntos para hacer la política migratoria europea común una realidad.”<sup>79</sup>

En este sentido, la AEM planteaba cuatro ejes generales: 1. Reducir incentivos para la migración irregular; 2. Salvar vidas y asegurar las fronteras externas; 3. Fortalecer la política de asilo; y 4. Renovar la política de migración legal.<sup>80</sup> La Comisión se comprometía a preparar un paquete de propuestas concretas, que se discutirían a nivel intergubernamental, en el Consejo.

---

<sup>79</sup> Véase Comisión Europea, *Agenda Europea de Migración*, 13 de mayo de 2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary\\_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/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf)

<sup>80</sup> *Ídem*.

Dado que la política migratoria y de asilo se encuentra dentro de la jurisdicción nacional de cada Estado miembro, el 27 de mayo de 2015 la Comisión hizo una propuesta de decisión al Consejo sobre el establecimiento de medidas provisionales en el área de protección internacional. El paquete constaba de cinco elementos, entre los que se encontraba un esquema de 40 000 reubicaciones de personas que ya se encontraban en la UE (en Grecia e Italia) y 20 000 reasentamientos desde zonas de conflicto en los dos años siguientes, además de una operación militar para dismantelar las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo.<sup>81</sup>

El fundamento jurídico para el programa de reubicación de refugiados se encuentra en el artículo 78 (3) del Tratado de la UE, el cual otorga facultades al Consejo para “adoptar medidas provisionales en beneficio de los Estados miembro si éstos se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por el influjo repentino de nacionales de terceros países en uno o más Estados miembro”<sup>82</sup>. En este primer paquete, la Comisión reconocía que la situación tanto en Italia cuanto en Grecia mostraba picos en las cifras de arribos indocumentados de personas, de los cuales una alta proporción requería protección internacional, lo cual se combinaba con una seria vulnerabilidad en sus sistemas de asilo.<sup>83</sup> En este primer paquete la Comisión propuso un sistema de reubicación de los solicitantes de asilo, conocido como “ sistema de cuotas”, que consistía en repartirlos entre los miembros de la UE para aliviar la carga que sufrían Grecia e Italia. El sistema de cuotas se definía, por un lado, con base en el tamaño de población (40%) y PIB total (40%) como factores que aumentan el número de reubicaciones; y por otro, con base

---

<sup>81</sup> El 18 de mayo de 2015 se había lanzado la propuesta de la misión EUNAVFOR Med, una operación militar para combatir las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo. Véase Servicio Europeo de Acción Exterior, “European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia”, 30 de septiembre de 2016, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf), (consultado el 19/05/2020).

<sup>82</sup> *Comisión Europea*, “Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece”, 27 de mayo de 2015, p. 2.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.3.

en el número promedio de solicitudes de asilo en los últimos cuatro años (10%) y la tasa de desempleo (10%), como factores que disminuyen el número de solicitantes que se deben reubicar.

Sin embargo, rápidamente, las reubicaciones se convirtieron en el asunto más contencioso del paquete de la Comisión. El 1 de junio de 2015, los ministros del interior de Alemania y Francia hicieron una declaración conjunta pidiendo a la Comisión modificar su plan de reasentamiento y reubicación de refugiados, por considerarlo “desequilibrado” y dijeron que se requería un reparto de responsabilidades y solidaridad más equitativo, que tomara en cuenta la cantidad de refugiados que ya habían recibido ciertos países como Alemania, Francia, Suecia, Italia y Hungría.<sup>84</sup> Cabe destacar que a pesar de que Alemania y Francia buscaban renegociar el número de personas que recibirían, se posicionaron claramente a favor de un sistema de cuotas que reflejaba las preferencias de Alemania de buscar compartir la responsabilidad entre todos los países miembros. En ningún momento rechazaron el sistema de cuotas, sólo buscaban afinar los detalles para asegurar equidad en la distribución entre los países miembros.

En la Cumbre extraordinaria sobre migración, que convocó el Consejo Europeo el 26 de junio, el debate giró en torno a la obligatoriedad del esquema de reubicación. Por una parte, el presidente del Consejo, Donald Tusk argumentó que no se podía obligar a los solicitantes de asilo a reubicarse a un país en el que no deseaban vivir, de la misma manera que no se podía obligar a los países miembro a recibirlos. Varios países de Europa Central y del Este, particularmente el Grupo de Visegrado (Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia), respaldaron esta posición. Por su parte, Juncker, en representación de la Comisión, continuó

---

<sup>84</sup> Gobierno federal alemán, Ministerio Federal del Interior, “Declaración conjunta del Ministro Federal, Thomas de Maizière, y el Ministro de la República Francesa, Bernard Cazeneuve, sobre el mecanismo de reubicación para solicitantes de asilo que necesitan protección”, Moritzburg, Alemania, 1 de junio de 2015, <https://bit.ly/3aiHbU7>, (consultado el 13/02/2021).

presionando para lograr la adopción de este esquema y su aplicación obligatoria, apoyado por Italia y Grecia, países que se beneficiarían directamente de la medida. En particular, el primer ministro Matteo Renzi destacó que acordar que la participación en el esquema de reubicación fuera obligatoria no sólo era necesario para que funcionara correctamente, sino que iba en línea con la solidaridad europea y el reparto de responsabilidades. Según reportes Renzi dijo: “si ésta es su idea de Europa, pueden quedarse con ella. O hay solidaridad o estamos perdiendo el tiempo. Si quieren un acuerdo voluntario, mejor cancelen todo. Lo haremos solos.”<sup>85</sup> Asimismo, según reportes del periódico italiano *La Repubblica*, la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, expresó su apoyo a la Comisión al declarar: “si no somos capaces de distribuir a los migrantes, no somos la gran Europa que puede andar por el mundo negociando”.<sup>86</sup>

Los resultados de esta Cumbre fueron modestos; no se alcanzó consenso sobre el tema de las cuotas, pero sí sobre la necesidad de reubicar y reasentar a los 60 mil solicitantes de asilo que propuso la Comisión. Se acordó que el Consejo de Ministros se reuniría antes del final de julio para llegar a un consenso sobre la distribución de los migrantes.<sup>87</sup> Además, en las semanas posteriores, la presidencia del Consejo, a cargo de Luxemburgo, organizó reuniones informales con los países miembros reacios a aceptar las cuotas de reubicación. En este sentido, Luxemburgo, un país que había mostrado su apoyo a la propuesta de la Comisión, aprovechó su posición privilegiada para intentar lograr un consenso respecto a este tema.

---

<sup>85</sup> Craig Winneker y Jacopo Barigazzi, “Tempers flare on migration at tense summit”, *Politico EU*, 26 de junio de 2015, [politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/](http://politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/), (consultado el 09/05/2020).

<sup>86</sup> Alberto D’Argenio, “Vertice UE, compromesso nella notte: 40mila migranti distribuiti in 2 anni”, *La Repubblica*, 26 de junio de 2015, [repubblica.it/esteri/2015/06/26/news/vertice\\_ue\\_sui\\_migranti-117716562/?refresh\\_ce](http://repubblica.it/esteri/2015/06/26/news/vertice_ue_sui_migranti-117716562/?refresh_ce), (consultado el 17/7/2019).

<sup>87</sup> Véase Consejo Europeo, “Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo”, 25-26 de junio de 2015, <http://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>, (consultado el 9/11/2019).

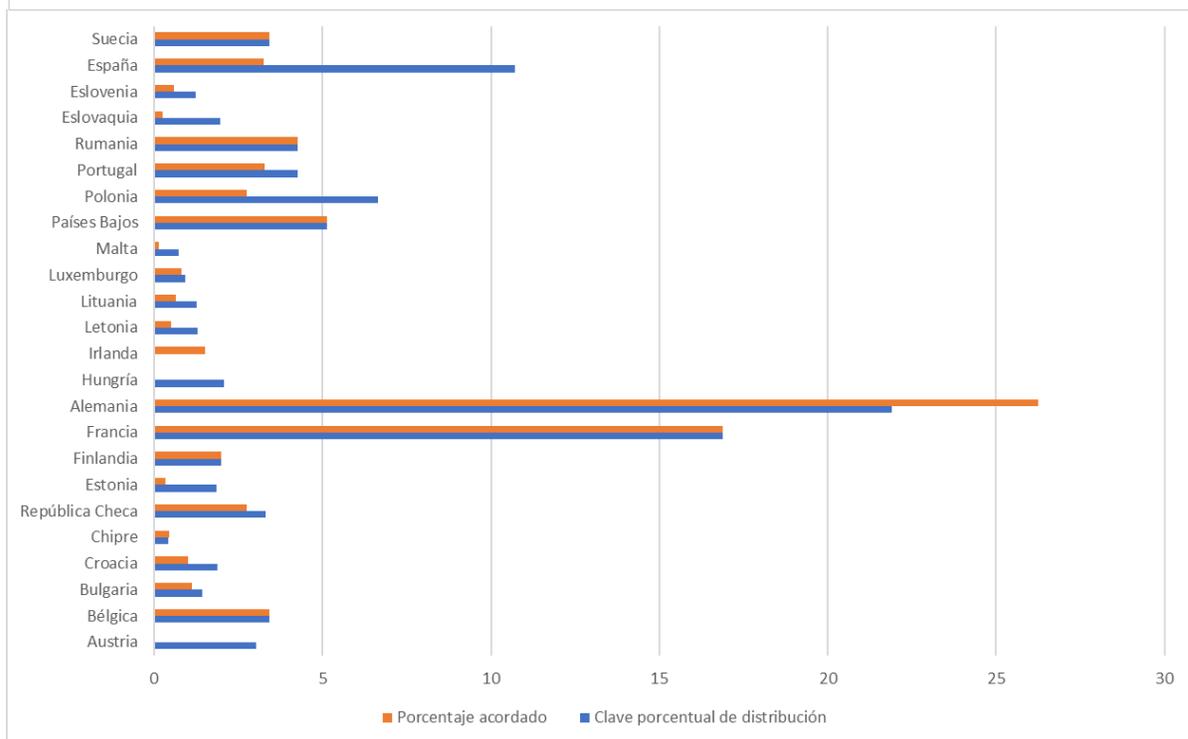
Un par de semanas después de esta cumbre, Hungría reafirmó su posición de hostilidad hacia la recepción de refugiados, al iniciar la construcción de un muro en su frontera con Serbia, una de las fronteras externas de la UE. El primer ministro Viktor Orbán fue contundente en su rechazo al sistema de cuotas al declarar que “la idea de que alguien deje entrar refugiados a su país y luego los reparta a otros Estados miembros es una locura y una injusticia”.<sup>88</sup> Esta decisión provocó un cambio en la ruta migratoria: la mayor parte de las personas migrantes se desviaron a Croacia y Eslovenia, para llegar a Austria.

Así pues, el 20 de julio se llevó a cabo la reunión del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Internos para atender el tema de las cuotas. Sin embargo, continuó el *impasse*. Alemania, Francia y Holanda exigían respetar la fórmula de distribución diseñada por la Comisión. Varios países, entre ellos España, Polonia, Eslovenia, Letonia y Bulgaria querían cuotas de reubicación más bajas de las que les correspondían, mientras Austria y Hungría se negaron a participar por completo en el esquema. En la gráfica 2.6, se muestran las diferencias entre el porcentaje establecido por la Comisión y el porcentaje acordado en la reunión de julio. Como se observa, Alemania absorbió la carga de los países que no aceptaron cumplir con su cuota (además de Irlanda, que decidió participar voluntariamente en el esquema a pesar de no tener un porcentaje asignado). Con ello se acordó la distribución de alrededor de 32 mil 200 personas, cifra menor a las 40 mil acordadas en junio.

---

<sup>88</sup> Ullrich Fichtner, Maximilian Popp, Christoph Schult y Alexander Smolczyk, “The EU's Shipwrecked Refugee Plan”, *Der Spiegel Online*, 23 de junio de 2015, <http://www.spiegel.de/international/europe/how-eu-promises-to-introduce-refugee-quotas-failed-a-1040226.html>, (consultado el 18/05/2020).

**Gráfica 2.6: Cuotas de reubicación desde países de primera entrada (acuerdo del 20 de julio de 2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

En esta primera etapa, observamos dos grupos de países con posiciones distintas sobre cómo atender el reto migratorio. Éstos coinciden a grandes rasgos con los grupos que se detectaron a partir del análisis de los resultados del Eurobarómetro y del sistema de partidos, y las preferencias de cada Estado. Los grupos son:

1. Países que estaban a favor del sistema de cuotas de reubicación:
  - a. Países que están en puntos de entrada a la UE, como Grecia, Italia y Malta, que necesitaban urgentemente repartir la carga que les imponía el sistema de Dublín. Son el grupo más vulnerable, porque un escenario en el que no se concretara este acuerdo resultaba muy perjudicial para ellos, ya que no tenían

una política alternativa. Cerrar fronteras no era una opción viable para ellos.<sup>89</sup>

Estos países podrían clasificarse como *pace-setters*, de acuerdo con Börzel porque buscan marcar la pauta de la política europea. Sin embargo, no son eficaces porque no cuentan con los recursos políticos, económicos y administrativos para promover sus preferencias.

- b. Países que no están en las fronteras externas, son más ricos y su población tiene opiniones positivas de la migración, aunque alberguen grupos políticos internos más conservadores que no necesariamente comparten la visión pro-refugiados, como Alemania, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Suecia. Son el destino de la mayoría de los solicitantes de asilo. Al ser países que contaban con recursos suficientes para enfrentar aumentos en los flujos migratorios, tenían alternativas unilaterales de política viables (como cerrar fronteras nacionales) pero que tienen cierto interés en proteger las instituciones europeas como la zona Schengen. Estos países podrían clasificarse como *pace-setters*, de acuerdo con Börzel porque buscan marcar la pauta de la política europea y cuentan con los recursos políticos, económicos y administrativos para promover sus preferencias.

## 2. Países que estaban en contra del sistema de cuotas de reubicación:

- a. Países de Europa Central y del Este, que están en las principales rutas migratorias, están gobernados por partidos de derecha o derecha extrema que se oponen abiertamente a la migración y a la integración, cuyas poblaciones

---

<sup>89</sup> A pesar de que España estaba a favor de las cuotas de reubicación por ser un punto de entrada para la migración desde el Norte de África, la crisis política interna por la que atravesaba al momento de la negociación y el hecho de que los flujos migratorios que llevaron a la crisis de 2015-2016 no pasaban por su territorio, redujeron su activismo a favor de las cuotas a nivel de la UE. Jacopo Barigazzi, “5 Reasons Europe Is Failing on Migration”, *Político*, 1 de septiembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/europe-failing-migration-crisis/> (consultado el 11/02/2021).

muestran opiniones negativas hacia los refugiados, incluidos Austria, Hungría, Chequia y Polonia. Destaca también el apoyo que estos países manifestaban hacia el fortalecimiento de protección fronteriza, como la única solución posible a la crisis migratoria. Tenían una alternativa de coalición y una alternativa unilateral de política, ya que podían unirse en torno al cierre de fronteras. Estos países podrían clasificarse como *foot-draggers* porque buscaban bloquear o retrasar la instrumentación del sistema de cuotas en contra de las preferencias de los *pace-setters*.

- b. Países que no se ven directamente afectados por la crisis, porque no están cerca de las rutas migratorias ni son países destino durante esta crisis. No tienen incentivos para participar en el sistema de cuotas; cualquier esfuerzo adicional les parece costoso porque están satisfechos con el estatus quo.<sup>90</sup> En este grupo se encuentran los países bálticos, Chipre, Portugal y Rumania. Actúan a veces como *fence-sitters*, apartados de la negociación, y a veces se alían con los *foot-draggers*, porque no les interesa adquirir más responsabilidades en el tema del asilo y refugio.

---

<sup>90</sup> A. Moravcsik y F. Schimmelfennig, *op.cit.*, p.

## 2) AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS DE REFUGIADOS Y SEGUNDO PAQUETE DE PROPUESTAS DE LA COMISIÓN (SEPTIEMBRE-OCTUBRE DE 2015)

Así, la UE estaba dividida cuando se precipitó sobre ella un agosto negro, que resultó en un total de más de 300 mil cruces indocumentados, 25 mil personas varadas en la isla griega de Lesbos y 2500 muertos en el Mediterráneo sólo durante el primer semestre de 2015<sup>91</sup>. Septiembre trajo un panorama aún más oscuro: el primer día del mes, se desató una crisis en Budapest cuando el gobierno húngaro cerró la estación de tren de Keleti en Budapest y usó gas lacrimógeno para evitar que un grupo muy numeroso de migrantes, que había abandonado un campo de refugiados cerca de la frontera con Serbia, continuara su viaje hacia Alemania. El gobierno de Orbán argumentó que estaba cumpliendo con su deber de aplicar la regulación de Dublín, al evitar que personas en busca de protección internacional ingresaran a la UE. Sin embargo, el uso de la fuerza desproporcionado del gobierno húngaro provocó que el gobierno alemán anunciara que suspendería temporalmente la aplicación de Dublín en su territorio, abriendo las puertas a todos los refugiados que buscaran protección internacional en su territorio.<sup>92</sup>

En respuesta a la agudización de la crisis, el 9 de septiembre 2015, la Comisión lanzó su segundo paquete de propuestas en el marco de la AEM, que aumentaba el número de refugiados a reubicar a 120 mil. Una semana después, una reunión del CJAI volvió a mostrar la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el tema de las cuotas cuando los ministros de República Checa y Eslovaquia se negaron a aprobar el plan si no se garantizaba que la participación en la redistribución sería voluntaria. Sólo se llegó al acuerdo anterior—reubicar a 40 mil personas—;

---

<sup>91</sup> Melissa Fleming, “Crossings of Mediterranean Sea exceed 300,000, including 200,000 to Greece”, *UNHCR*, 28 de agosto de 2015, <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/8/55e06a5b6/crossings-mediterranean-sea-exceed-300000-including-200000-greece.html>.

<sup>92</sup> Migrant crisis: Hundreds force way past Hungarian police”, *BBC News*, 8 de septiembre de 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34180378>.

el documento final de la reunión sólo reflejó la posición de la presidencia, no del Consejo General, y hablaba únicamente de “un acuerdo en principio para reubicar a 120 mil personas adicionales”<sup>93</sup>. Esto implica que no hubo un acuerdo unánime respecto a las nuevas cifras. Además, Hungría también expresó reservas al negarse a ser reconocido como un país de primera línea y así participar en el esquema de reubicación junto con Italia y Grecia, a pesar de que hubiera implicado la salida de 54 mil refugiados de su territorio. El gobierno húngaro estaba en contra del esquema de reubicación en su totalidad, por lo que se negó a participar, bajo el argumento de que las cuotas provocaban la llegada de más refugiados y que la ayuda adicional que otorgaba la UE era superficial.<sup>94</sup> Al mismo tiempo, ante la intensificación de los flujos de migrantes que provocó la política de puertas abiertas, Alemania, Holanda, Austria y Eslovaquia reintrodujeron controles en sus fronteras, debilitando el acuerdo de Schengen.

El asunto de las cuotas finalmente se zanjó en la reunión de emergencia del CJAI del 22 de septiembre. Se convocó a una votación sobre las 120 mil reubicaciones bajo un esquema obligatorio de cuotas de distribución, en la que sólo Eslovaquia, Hungría, Rumania y República Checa votaron en contra y Finlandia se abstuvo. El Grupo de Visegrado, que se había mantenido unido en su rechazo a las propuestas de la Comisión sobre cuotas, se fracturó porque según filtraciones la prensa Polonia tuvo que votar a favor por la presión de Alemania y Francia.<sup>95</sup> El resto de los miembros tomaron la decisión sin consenso, por mayoría calificada, lo que obligaba a los 28 miembros a adoptar las medidas como ley de la UE. La gráfica 2.7 ilustra la diferencia

---

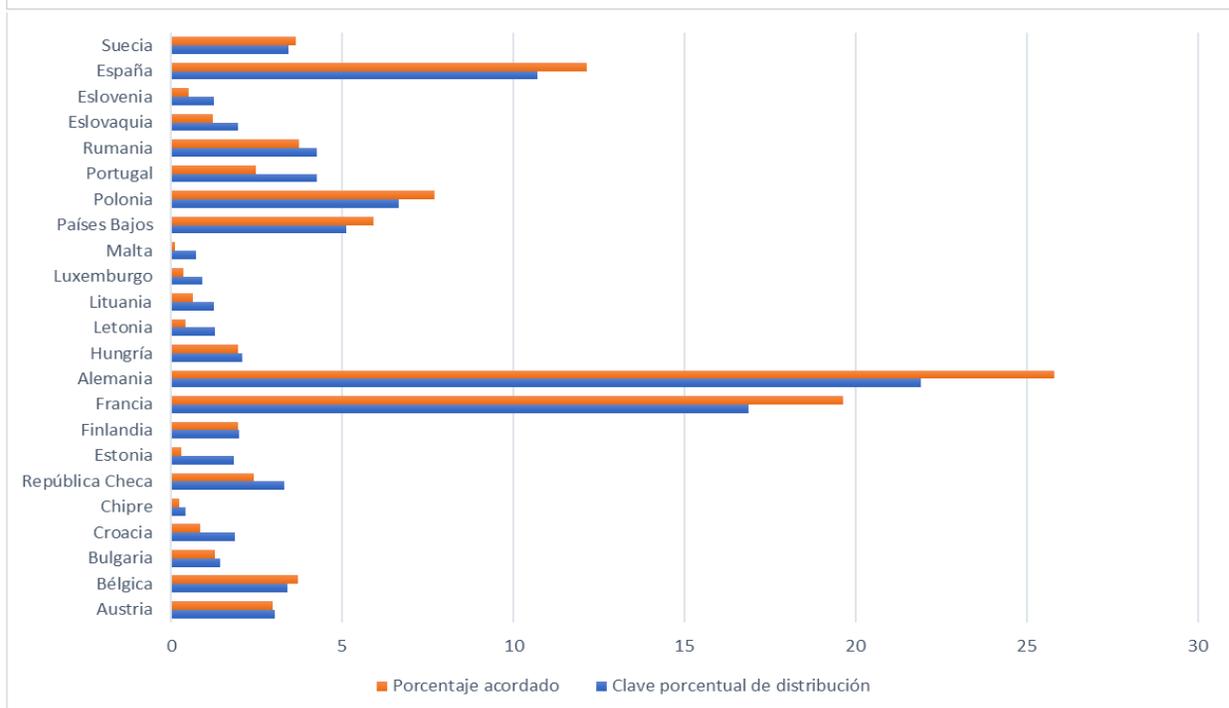
<sup>93</sup> Unión Europea: Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 14 de septiembre de 2015, 12002/1/15, <https://www.consilium.europa.eu/media/21906/st12002-re01en15.pdf> (consultado el 06/05/2019)

<sup>94</sup> Eszter Zalan, “Hungary rejects EU offer to take refugees”, *EU Observer*, 11 de septiembre de 2015, <https://euobserver.com/migration/130217>, (consultado el 06/05/2019).

<sup>95</sup> “EU interior ministers agree on refugee quota system”, *Deutsche Welle*, 22 de septiembre de 2015, <http://www.dw.com/en/eu-interior-ministers-agree-on-refugee-quota-system/a-18730634> (consultado el 19/11/2019).

entre la cuota que correspondería a cada país según la clave de distribución y los porcentajes que finalmente se acordaron. Se observa que Suecia, España, Países Bajos, Polonia, Bélgica, Francia y Alemania aceptaron recibir a más personas de las que les correspondía, según la propuesta inicial de la Comisión. Esto contrasta con la gráfica anterior, en que sólo Alemania había hecho esta concesión. También destaca el hecho de que Austria y Bulgaria modificaron su decisión de no participar en el esquema y aceptaron cifras similares a las establecidas por la clave de redistribución.

**Gráfica 2.7: Cuotas de reubicación desde países de primera entrada (acuerdo del 22 de septiembre de 2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

## CONCLUSIONES

En esta segunda fase, la política de puertas abiertas que convertiría a Angela Merkel en la figura política más popular entre los solicitantes de asilo reflejaba el posicionamiento inicial del gobierno alemán frente a la crisis. Sin embargo, un análisis más profundo debe considerar los objetivos estratégicos de esta medida. Aparentemente, Alemania había antepuesto la unidad europea a sus preferencias nacionales, al asumir los costos de recibir a los migrantes que otros países rechazaban. Sin embargo, la falta de acuerdos respecto a las cuotas puso a Merkel en una situación difícil ya que había reafirmado públicamente su determinación por resolver el problema por medio de las instituciones de la UE, para fortalecerlas y evitar acciones unilaterales. Además, el gobierno alemán tenía interés por reducir la presión sobre los países de primera línea, por la fragilidad de la situación, particularmente en Grecia, así como asegurar la estabilidad del Espacio Schengen, es decir, mantener abiertas las fronteras internas de la UE a largo plazo. Por otra parte, es importante destacar que tanto Merkel cuanto los líderes de los países que se opusieron al sistema de distribución sabían que su instrumentación no era obligatoria, porque dependía de la colaboración de los gobiernos nacionales. Así pues, éste era un acuerdo inoperante que funcionaría sólo a partir de la buena fe de quienes quisieran participar en él. La aparente “victoria” de Alemania<sup>96</sup> fue en realidad una derrota a medias, pues no logró plasmar su preferencia por un acuerdo de cuotas vinculante. El logro fue nominal pues parecía que la UE llegaba a un acuerdo y Schengen se mantendría, pero el problema de fondo en realidad no se resolvía.

---

<sup>96</sup> Dado que Alemania y Francia respaldaron a la Comisión con el tema de las cuotas de reubicación y presionaron a otros países, como Polonia, a aceptar el esquema, su aprobación en el Consejo podría leerse como una victoria para Alemania. Sin embargo, el hecho de que se haya tenido que recurrir a la votación por mayoría calificada revela que no se logró el consenso que normalmente se necesita para aprobar medidas en el Consejo. Véase “Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan”, *BBC News*, 22 de septiembre de 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34329825> (consultado el 22/03/2021).

Es notable la manera en que concluyó el tema de las cuotas de distribución de refugiados, en gran medida porque se redujo a una votación por mayoría calificada, una figura muy poco utilizada en el Consejo, donde la mayoría de las decisiones se toman por consenso, justamente, para asegurar su cumplimiento. Daniel Naurin dice que esta tradición de “consenso aparente” proviene de su capacidad para asegurar los intereses básicos de actores poderosos y menos poderosos. “El proceso del consenso aparente hace posible que los Estados más pequeños otorguen concesiones a los más grandes sin perder prestigio. [...] Esta práctica hace posible encubrir conflictos internos y evitar señalar a los perdedores en la negociación”.<sup>97</sup> A la luz de este argumento, el voto por mayoría calificada en este tema se vuelve aún más revelador. No sólo refleja la incapacidad de lograr un acuerdo respecto a un asunto fundamental, sino que podría leerse una intención de *name-and-shame* en la decisión de la presidencia luxemburguesa de llamar a esta votación. Aquellos que impiden que esta iniciativa avance son exhibidos como disidentes.

Según el análisis de opinión pública que se presenta en este capítulo, hay variación en la prominencia y la intensidad de las preferencias de los países miembros sobre el tema migratorio. Aun cuando hay interés generalizado en el tema en los 28 países miembros —que además aumentó considerablemente de mayo a noviembre— no todos ven la migración como un tema nacional prominente. Los dos grupos de países que se delinearon en este capítulo son reflejo de ello, divididos en las tres categorías de Börzel (*pace-setters*, *foot-draggers* y *fence-sitters*). La ubicación geográfica, el partido en el gobierno y si hay presencia de partidos de derecha radical/populista en el poder legislativo también son elementos fundamentales para comprender el comportamiento de los líderes nacionales en la negociación de las cuotas. Mientras Grecia, Italia

---

<sup>97</sup> D. Naurin, *op.cit.*, p.145.

y Malta, países de primera línea con gobiernos de izquierda o centroizquierda, abogan por la solidaridad europea, los países de tránsito en la Ruta de los Balcanes con gobiernos de derecha o de derecha radical, liderados por Hungría rechazan las reubicaciones de solicitantes de asilo. Los países destino liderados por Alemania, en cambio, no necesariamente consideran que el aseguramiento fronterizo sea la única política necesaria—aunque sí están de acuerdo en llevarlo a cabo— al tener en cuenta la presión de organizaciones internacionales para respetar el derecho al asilo y grupos de la sociedad civil en el ámbito nacional que abogan por mejorar la atención y recepción de los solicitantes de asilo.

Por otra parte, los países que se oponían a las cuotas tenían una política alternativa unilateral a la mano: cerrar sus fronteras para impedir el paso de los flujos migratorios. Se trataba de países donde la inmigración generaba sentimientos negativos o muy negativos, por lo que el riesgo de daño político de esta alternativa en el ámbito interno era bajo, si no es que incluso podía aumentar la popularidad del líder nacional.<sup>98</sup> Dado que hay un clivaje ideológico similar, los países que se oponen a recibir refugiados tienen la posibilidad de hacer una coalición alternativa para llevar a cabo sus políticas y ejercer presión sobre el resto de los países miembros. Así, aunque en apariencia el asunto de las cuotas se “resolvió” por mayoría relativa en el Consejo, las divisiones entre los países destino y los países de tránsito persistieron. No había garantías de que los segundos cooperarían en su implementación.

El resultado de esta primera etapa de negociación intergubernamental puede leerse como una conservación del *statu quo* en torno al sistema de asilo de la UE y sus políticas de recepción e integración. El mínimo denominador común que surgió a partir de estos debates fue el énfasis

---

<sup>98</sup> Krisztina Than, “Orban's ratings rise as Hungarian fence deters migrant 'invasion'”, *Reuters*, 6 de noviembre de 2015, <https://www.reuters.com/article/us-hungary-orban/orbans-ratings-rise-as-hungarian-fence-deters-migrant-invasion-idUSKCN0SV1J020151106>, (consultado el 06/05/2019)

en la protección de las fronteras externas de la UE, que históricamente había sido la prioridad de la política migratoria de la UE<sup>99</sup> (o al menos en lo que había sido más exitosa). Sin embargo, no fue el fin del asunto, ya que también había que llegar a acuerdos sobre esas medidas de protección y no todos los actores tenían la misma perspectiva sobre cuál debía ser el camino a seguir o a qué aliado acercarse para resolverlo. En el siguiente capítulo, se tratará el tema de la articulación de la posición nacional de Alemania frente a la crisis de refugiados y cómo derivó en el ARTUE, mientras que en el capítulo IV, se analizará la segunda parte de la negociación intergubernamental, las diferencias entre los países miembros y cuál fue la decisión final de política para atender este asunto.

---

<sup>99</sup> Sandra Lavenex, “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, 29 (2006), pp. 331-332.

### **CAPÍTULO III | *FLÜCHTIGE ENTSCHEIDUNGEN*: LA FORMACIÓN NACIONAL DE PREFERENCIAS EN ALEMANIA Y SU TRANSFORMACIÓN RESPECTO A LA CRISIS MIGRATORIA**

La respuesta de Alemania a la crisis migratoria en el nivel nacional y de la UE estuvo marcada por el cambio; empezó con una política de puertas abiertas que daba la bienvenida a las personas que buscaban refugio, para terminar con un acuerdo que bloqueaba en gran medida la capacidad de los solicitantes de asilo de siquiera llegar a las fronteras de Alemania. En este sentido, la formación de preferencias nacionales fue un proceso dinámico de retroalimentación entre los intereses de los grupos internos en el nivel nacional y las negociaciones a nivel de la UE. Como se delineó en el capítulo anterior, la incapacidad de acordar un esquema de responsabilidad compartida en la reubicación de refugiados llevó a los países que impulsaban esta política a modificar sus expectativas y buscar un acuerdo alternativo.

El caso del cambio en la articulación de preferencias en Alemania recoge en cierta medida el debate que ocurrió en otros países que también estaban a favor de distribuir a los solicitantes de asilo entre todos los países miembros y que tenían un equilibrio de fuerzas políticas similares, pero que quizás no tenían el mismo peso político, económico y administrativo para influir en las decisiones de la UE (por ejemplo, Bélgica, Dinamarca o Países Bajos). Estudiar este caso con detenimiento permite un acercamiento a “abrir la caja negra” de lo que ocurre al interior de los países miembros respecto a un tema específico y cómo se transfiere al nivel europeo.

En este capítulo, se examina el proceso de formación de preferencias a nivel nacional en Alemania respecto a la crisis migratoria que concluyó en el ARTUE. El objetivo es elaborar un mapa de los intereses de distintos funcionarios, partidos y grupos de interés, expresados en la prensa y discusiones parlamentarias, y observar su incidencia en la posición final de Alemania en la negociación. Para ello, es necesario observar qué grupos se movilaron en la esfera pública

en torno a la política migratoria de Alemania y de la UE, cuáles lograron plasmar sus preferencias en el acuerdo final y cuáles obtuvieron concesiones paralelas o, en su defecto, fueron ignorados. Con ello se busca trazar la evolución de las preferencias alemanas en la UE para observar cómo pasaron de una política nacional de puertas abiertas a los refugiados, a defender un sistema de cuotas bajo el principio de responsabilidad compartida a nivel de la UE, para finalmente negociar un acuerdo con Turquía. También se observa si la prominencia del asunto afectó la capacidad del gobierno para alinear los intereses de distintos grupos a los suyos, quienes presionaron al gobierno en función de su habilidad para organizarse. Asimismo, se estudia si la ambigüedad de las condiciones del Acuerdo permitió a la Cancillería conciliar distintas posiciones, bajo la promesa de que los detalles ofrecerían a Alemania la posibilidad de acotar las concesiones hechas a Turquía.

#### *WIR SCHAFFEN DAS: LA POLÍTICA DE ASILO DE MERKEL*

Como se expuso antes, el caso de Alemania es interesante en esta crisis tanto por su liderazgo en la búsqueda de soluciones comunes a nivel de la UE, cuanto por su defensa de la zona Schengen. Estas preferencias pueden vincularse a la clasificación que Bulmer y Paterson han propuesto para Alemania como una potencia hegemónica reticente, la cual tiene los recursos y la influencia para ejercer su liderazgo a nivel UE, pero cuyas instituciones y dinámicas políticas internas limitan el desempeño de ese papel.<sup>100</sup> “Como la defensora más consistente de la integración europea entre los países miembros más grandes, Alemania ha construido un capital de negociación fuerte” en la política de la UE.<sup>101</sup> Por ello, para Alemania, la idea de la solidaridad europea está fincada en el argumento discursivo de que el único camino para la prosperidad

---

<sup>100</sup> Véase S. Bulmer y W. Paterson, *art.cit.* 2016, p.10.

<sup>101</sup> Véase S. Bulmer y W. Paterson, *art.cit.*, 2010, p. 1057.

europea (y especialmente la alemana) es la cooperación y la búsqueda de soluciones comunes.<sup>102</sup> Al inicio de la crisis migratoria, el gobierno alemán impulsó la política de asignar cuotas nacionales de recepción de refugiados para distribuir la carga entre todos los Estados miembro y promovió la reforma y modernización del Sistema Europeo Común de Asilo. La propuesta del sistema de cuotas reflejaba sus preferencias, que pueden resumirse en tres objetivos: abrir las puertas a las personas que buscaban asilo, reforzar la solidaridad europea y compartir los costos de esta medida a nivel europeo.

En septiembre de 2015, la situación en las fronteras externas de la UE se tornó insostenible; la incapacidad de los países de primera entrada para controlar los flujos migratorios y la inoperancia del Protocolo de Dublín III perfilaron una crisis humanitaria que correspondía a los países miembros atender. En este entorno, Angela Merkel anunció su política de puertas abiertas a todos los refugiados sirios que pudieran identificarse como tal.<sup>103</sup> Bajo el lema *Wir schaffen das*, en su conferencia de prensa del verano de 2015, Merkel subrayó la importancia de que Alemania cumpliera con sus compromisos humanitarios y respetara el derecho al asilo consagrado en su Constitución. También exhortó a las agencias gubernamentales y los *Bundesländer* a cooperar para mejorar las condiciones de recepción de las personas refugiadas y prometió una distribución equitativa de los costos. Finalmente, expresó su voluntad por impulsar la responsabilidad compartida entre los miembros de la UE para la reubicación de los solicitantes de asilo.

Sin embargo, en los días siguientes al anuncio, las agencias del gobierno alemán encargadas de la recepción de los solicitantes de asilo se vieron rebasadas. La Oficina Federal de

---

<sup>102</sup> Véase Frank-Walter Steinmeier, art.cit., pp. 106-113.

<sup>103</sup> Bundesregierung Deutschland, “Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel”, 31 de agosto de 2015, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300> (consultado el 20/03/2021).

Migración y Refugiados (BaMF) se convirtió en un cuello de botella administrativo en el procesamiento de las solicitudes de asilo.<sup>104</sup> Poco después del anuncio de Merkel, el titular de BaMF renunció a su cargo.<sup>105</sup> Aunque las carencias del sistema burocrático se suplieron con la respuesta de cientos de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que recibieron y acogieron a los solicitantes de asilo con alimentos y viviendas temporales<sup>106</sup>, los rezagos y la incapacidad del gobierno alemán para lidiar con los flujos migratorios alimentaron el debate en torno a la viabilidad de la política de puertas abiertas. A pesar de que los medios nacionales e internacionales alabaron la supuesta *Willkommenskultur* de Alemania, las precarias condiciones de recepción de las personas refugiadas y el lento procesamiento de solicitudes de asilo, así como el aumento de ataques a albergues y crímenes de odio hacia esta población<sup>107</sup> hicieron que el concepto de la hospitalidad alemana fuera ampliamente debatido.

Algunas de las críticas más fuertes a la apertura vinieron del propio partido de Merkel, sobre todo del partido hermano del partido Unión Demócrata Cristiana (CDU), el partido Unión Social de Baviera (CSU).<sup>108</sup> Ambos partidos han tenido una relación cercana, casi desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La CDU se estableció originalmente como una unión de asociaciones estatales descentralizadas con inclinación cristianodemócrata, que formarían una fracción en el *Bundestag*. Las fracciones de Colonia y Berlín terminaron por integrarse a la CDU,

---

<sup>104</sup> Dietrich Thränhardt, “Die Asylkrise als Verwaltungsproblem”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bundeszentrale für politische Bildung, 30 (2020), pp.37-44.

<sup>105</sup> “German refugee authority chief resigns”, *DW*, 17 de septiembre de 2019, <https://www.dw.com/en/german-refugee-authority-chief-resigns/a-18719518> (consultado el 22/03/2020).

<sup>106</sup> Therese Herrmann, “Crisis and *Willkommenskultur*: Civil society volunteering for refugees in Germany” en Elzbieta M. Gozdzia, Izabella Main y Brigitte Suter (eds.), *Europe and the Refugee Response: A crisis of values?*, Routledge, Nueva York, Routledge, 2020, pp. 216.

<sup>107</sup> “Anti-refugee attacks rise four-fold in Germany”, *DW*, 9 de diciembre de 2015, <https://www.dw.com/en/anti-refugee-attacks-rise-four-fold-in-germany/a-18907776> (consultado el 20/03/2020).

<sup>108</sup> Robin Alexander, “Die Union verweigert Merkel die Gefolgschaft”, *Die Welt*, 27 de septiembre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article146898053/Die-Union-verweigert-Merkel-die-Gefolgschaft.html>, (consultado el 09/05/2020).

mientras la de Múnich adquirió poco a poco mayor independencia. Su éxito electoral en Baviera le ha permitido mantener el control de la presidencia ministerial del *Bundesland* (equivalente a una gubernatura estatal) desde 1957. La relación entre ambos partidos no ha sido siempre cordial ni próspera; en 1976, la famosa “decisión de separación de Kreuth” de la CSU, a raíz de una lucha de poder entre los jefes de partido, Helmut Kohl (CDU) y Franz Joseph Strauß (CSU) casi termina por disolver a la Unión, cuando el CDU reaccionó con fundar sus propias oficinas en Baviera. Sin embargo, a partir de la victoria del SPD con Helmut Schmidt en 1980, la relación se ha fortalecido. La CSU ha mantenido una sólida alianza con Merkel, a pesar de distanciarse periódicamente de sus posiciones más progresistas “dejando claro que se trata de dos partidos completamente separados”<sup>109</sup>.

Así pues, a pesar de que el distanciamiento entre Horst Seehofer, el *Ministerpräsident* de Baviera, y Merkel no se acercaba al grado de hostilidad que llevó a la escisión temporal de 1976, queda claro que la presión que la CSU ejerció desde que Merkel anunció su política de puertas abiertas fue una de las principales motivaciones para buscar soluciones alternativas a la crisis. Esto sobre todo teniendo en cuenta que habría elecciones federales en 2017 y que la CSU le había dado 56 escaños más en el *Bundestag* en la elección anterior en 2013. Desde octubre de 2015, Seehofer promovió la idea de establecer cuotas máximas de refugiados, que permitieran cerrar las fronteras en caso de ser superados. Otros miembros de la CDU, como el Secretario General Tauber, respondieron aclarando a Seehofer que el establecimiento de límites a las

---

<sup>109</sup> “Politisches Pygmäentum: Verhältnis von CDU und CSU”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 de octubre de 2015, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verhaeltnis-von-cdu-und-csu-politisches-pygmaentum-13885400.html> (consultado el 08/05/2020).

solicitudes de asilo no sólo era contrario al Derecho Internacional, sino que era anticonstitucional en Alemania.<sup>110</sup>

Para finales de diciembre de 2015, el escepticismo del CSU hacia el *Wir schaffen das* de Merkel empezó a manifestarse en otros grupos. Durante la noche del 31 de diciembre de 2015, en Colonia, un grupo de hombres “de apariencia árabe y norafricana”, según reportó la prensa, agredieron física y sexualmente a varias mujeres<sup>111</sup>. Eventos de este tipo ocurrieron en menor escala en varias ciudades alemanas, lo que provocó que la oposición a la política prorrefugiados de Merkel se agudizara.<sup>112</sup> Además, la publicación de cifras finales sobre la recepción de refugiados en 2015 auguraba una situación más complicada en 2016 si la estrategia no se modificaba. En 2015, Alemania recibió más de 476 mil solicitudes de asilo, que representaban un aumento de 135% respecto a las cifras de 2014. Además, el porcentaje de Alemania del total de solicitudes presentadas a los 28 países de la UE aumentó de 31 a 35%<sup>113</sup>, dato que abonaba al argumento de “repartir la carga” con otros socios de la Unión. Estos dos factores provocaron que las voces que pedían una modificación de la política de refugiados se multiplicaran. Ante la incapacidad de lograr un arreglo europeo sobre la distribución de refugiados por cuotas nacionales, Merkel empezó a recibir presión desde todos los frentes para solucionar la crisis de

---

<sup>110</sup> “Tauber: Flüchtlings-Obergrenze «wäre lediglich weiße Salbe»”, *Süddeutsche Zeitung*, <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/migration-tauber-fluechtlings-obergrenze-waere-lediglich-weiße-salbe-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-160107-99-755517>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>111</sup> Según reportes de prensa, ésta es la descripción física de los supuestos atacantes que proporcionaron testigos del incidente y que consta en reportes policiales. Ana Maria Michel *et al*, “Was geschah in Köln?”, *Die Zeit*, 5 de enero de 2016, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-01/koeln-silvester-sexuelle-uebergriffe-raub-faq>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, Nino Seidel y Djamila Benkhelouf, “Wie die Übergriffe die Flüchtlingsdebatte verändern”, *NDR*, 12 de enero de 2016, <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Wie-die-Uebergriffe-die-Fluechtlingsdebatte-veraendern,silvesternacht128.html> (consultado el 20/03/2021).

<sup>113</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, “2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor”, Pressemitteilung, 6 de enero de 2016, <https://bit.ly/316fqc8> (consultado el 20/03/2021).

refugiados desde un ángulo distinto a la estrategia *suave* de “poner el ejemplo” de solidaridad europea.

Cabe destacar que durante este periodo de supuesta apertura a las personas refugiadas, en el que muchos políticos ensalzaban la *Willkommenskultur* y alababan el papel de la sociedad civil en la recepción y atención a personas refugiadas, se discutieron y aprobaron nuevas leyes que restringieron sustancialmente el derecho al asilo en Alemania.<sup>114</sup> Por medio de la Ley de Aceleración del Procedimiento de Asilo —también conocida como *Asylpaket I*— que entró en vigor el 23 de octubre de 2015, se incrementó el tiempo que los solicitantes de asilo debían permanecer en las instalaciones de primera recepción, se endurecieron las restricciones de residencia y se aprobó proporcionar víveres en lugar de dinero en efectivo a las personas refugiadas.<sup>115</sup> En esta modificación Montenegro, Albania y Kosovo se clasificaron como países de origen seguros, lo que impedía que sus nacionales solicitaran asilo en Alemania. Por medio del segundo paquete de reformas (*Asylpaket II*), se aceleró el proceso de decisión sobre las solicitudes de asilo y se suspendió el derecho a la reunificación familiar de las personas con protección subsidiaria por dos años.<sup>116</sup> Estas modificaciones ponen de manifiesto que la política de puertas abiertas no estuvo acompañada de una transformación jurídico-administrativa que ampliara el acceso al derecho al asilo. Al contrario, el endurecimiento de las condiciones para los solicitantes de asilo y las personas refugiadas apuntaban a que el gobierno de Merkel buscaba maneras de restringir su propia política de puertas abiertas.

---

<sup>114</sup> Véase Therese Hermann, art.cit., pp.216-234

<sup>115</sup> Véase Andrea Dernbach, “Willkommen und Abschiebung für Flüchtlinge”, *Der Tagespiegel*, 25 de febrero de 2016, <https://www.tagesspiegel.de/politik/asylpakete-i-und-ii-willkommen-und-abschiebung-fuer-fluechtlinge/13016904.html> (consultado el 21/03/2021) y “Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz”, *Bundesgesetzblatt*, 23 de octubre de 2015, no. 40, <https://bit.ly/3177Aic> (consultado el 21/03/2021).

<sup>116</sup> Die Bundesregierung, “Asylpaket II in Kraft: Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug”, 17 de marzo de 2016, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kuerzere-verfahren-weniger-familiennachzug-370360> (consultado el 21/03/2021).

## LA SOLUCIÓN TURCA

Para el *Bundesregierung* cualquier solución a la crisis de refugiados tenía que concretarse en el marco de la UE. Según autores como Kundnani y Katzenstein, el estilo de liderazgo de Alemania en la UE, sobre todo en la última década, ha demostrado que la reticencia del gobierno alemán a proyectarse como la potencia hegemónica de la región significa que todas sus estrategias se justifican, en última instancia, en la defensa de las instituciones europeas.<sup>117</sup> Alemania puede ser quien dicta la estrategia, establece las condiciones y asume los costos, pero el respaldo de los 28 miembros y la Comisión Europea es indispensable para llevar a cabo una política. El Acuerdo de Refugiados entre Turquía y la UE no es la excepción.

No existen indicios claros sobre quién y cómo exactamente se formuló la propuesta que Turquía presentó a la UE en la Cumbre del 7 de marzo de 2016, aunque está claro que los acuerdos informales de readmisión con Libia (2012) y con Marruecos (2013) sirvieron de ejemplo y precedente de cómo detener los flujos migratorios por medio del retorno de personas a terceros países. Sin embargo, la propuesta de la UE tenía muchas similitudes con el memorándum de un *think tank* alemán—*European Stability Initiative*—que parece haber llegado al círculo interno de Merkel a finales de octubre de 2015.<sup>118</sup> El “Plan Merkel” contemplaba un acuerdo entre Alemania y Turquía para reubicar a 500 mil sirios que se encontraran en territorio turco, a cambio de que Turquía aceptara el retorno de todos los nuevos migrantes que llegaran a Grecia desde su territorio. Además, Alemania ayudaría a Turquía a obtener la liberalización de visas para sus ciudadanos en la UE.

---

<sup>117</sup> Véase *supra* nota al pie 2.

<sup>118</sup> Merkel discutió la posibilidad de una alianza con Turquía para resolver el problema en el programa de televisión de Anne Will. Véase Angela Merkel, “Können wir es wirklich schaffen, Frau Merkel?”, *Anne Will* (programa de televisión), 8 de octubre de 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html> (consultado el 09/05/2020).

Así pues, aún antes de los incidentes de Colonia, la caída en su popularidad<sup>119</sup> y la presión de la CSU por establecer cuotas máximas de refugiados, Merkel había puesto en marcha la búsqueda de soluciones alternativas al tema de los flujos migratorios. En la Cumbre Turquía-UE de finales de noviembre de 2015, Alemania impulsó la propuesta de asignar 3 mil millones de euros del presupuesto europeo para ayudar a Turquía a mejorar las condiciones de los refugiados, trabajar conjuntamente para acabar con el contrabando de personas, y acelerar las negociaciones de adhesión y la liberalización de visas.<sup>120</sup> Estas pláticas sentaron el precedente de la propuesta de Acuerdo que Turquía presentaría a principios de marzo y que definiría una estrategia práctica para cumplir todas las metas establecidas.

En el periodo de diciembre de 2015 a marzo de 2016, múltiples actores expresaron sus posiciones, primero, respecto a la política prorrefugiados de Merkel, y, más tarde, sobre la posibilidad de concretar un acuerdo integral con Turquía para solucionar la crisis. En el siguiente apartado se analizan dichas posturas para hacer un balance sobre los grupos que se movilizaron respecto a este asunto y el efecto que esto tuvo en la formulación de la posición de Alemania. El objetivo es analizar la manera en que las preferencias nacionales se forman dentro de un gobierno parlamentario y federal que debe integrar tanto las posiciones de otros miembros de coalición, cuanto las visiones de los gobiernos estatales. Con ello, se busca observar si existen posibles coaliciones que puedan detener las negociaciones o modificar significativamente la posición del gobierno alemán en el nivel de la UE y frente a Turquía. A partir del esquema propuesto en el capítulo I, se analizan actores y clivajes internos prominentes, la temporalidad de los cambios en

---

<sup>119</sup> La popularidad de Merkel pasó de 75%, en abril de 2015 a 49% en noviembre del mismo año, una de las caídas más fuertes en su carrera como Canciller. Véase Infratest dimap, “ARD-DeutschlandTREND: Eine Studie im Auftrag der Tagesthemen”, diciembre 2015, p.4. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-459.pdf>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>120</sup> Consejo Europeo, “Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement”, 29 de noviembre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/> (consultado el 09/05/2020).

las preferencias, la relación entre el debate interno y a nivel de la UE, y las demandas e intereses prominentes en el discurso político interno. Para facilitar el análisis, se divide a los actores en cinco grupos: grupos de interés, partidos políticos en el *Bundestag*, *Bundesländer* en el *Bundesrat*, ministerios del poder ejecutivo y opinión pública.

### **A) Grupos de interés**

Como se expuso en el primer capítulo, Moravcsik considera que en el proceso de articulación de intereses que conlleva la negociación de un acuerdo a nivel de la UE, los grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil son vitales para articular y representar intereses y preferencias particulares, que buscan influir en la posición de su país. Los grupos ayudan a concentrar intereses difusos y encontrar canales para impulsarlos. En Alemania, hay un sistema neocorporativista de intermediación que facilita el contacto entre grupos de interés, partidos y ministerios federales, pero exige a los representantes registrar sus afiliaciones a organizaciones o grupos de interés, para asegurar la transparencia del sistema.<sup>121</sup> En general, esto permite que distintos grupos puedan participar de manera estructurada en la definición del “interés nacional”.

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel fundamental en la recepción de los migrantes que solicitaron asilo en Alemania y en la defensa de sus derechos. La cantidad de ONGs que surgieron o se movilizaron a partir de la crisis permitieron compensar el exceso de demanda que sufrían las agencias gubernamentales, particularmente en ciudades grandes como Berlín o Múnich. Estas asociaciones presionaron a las autoridades de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BaMF, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) para que los solicitantes tuvieran procesos de asilo justos. En este sentido, las ONG han ayudado a agrupar,

---

<sup>121</sup> Russell J. Dalton, “Chapter 7”, *Politics in Germany: The Online Edition*, University of California Irvine, 2014, <http://www.socsci.uci.edu/~rdalton/Pgermany.htm> (consultado el 08/05/2020).

concentrar y, en cierta medida, representar los intereses de los refugiados en el sistema político alemán. Además, su labor en la atención y recepción de los solicitantes de asilo suplió las insuficiencias del BaMF, sobre todo antes de la suspensión de Dublín III. Esto posicionó a las asociaciones en una posición relativamente privilegiada en el diálogo con el gobierno, el cual integró sus sugerencias en las reformas a la ley de asilo (conocidas como *Asylpaket I y II*).

Asimismo, las organizaciones más grandes, que proveían asistencia a los refugiados en la mayor parte de Alemania, reaccionaron negativamente al acercamiento con Turquía. En las primeras semanas de marzo, cuando las condiciones establecidas por Turquía empezaron a circular en la prensa, *ProAsyl*, una organización que brinda asistencia humanitaria y legal a refugiados, declaró que se trataba de un acuerdo que violaba a los derechos humanos y la Convención de Ginebra, al contemplar un retorno automático de migrantes sin analizar sus solicitudes de asilo caso por caso. Además, argumentaron que la clasificación de Turquía como tercer país “es contraria a las leyes de la UE, según los artículos 38 y 39 de los Lineamientos del Proceso de Solicitud de Asilo<sup>122</sup>, que establecen que un tercer Estado seguro debe haber ratificado la Convención de Ginebra”<sup>123</sup> para evitar así faltas al principio de *non-refoulement*<sup>124</sup>. Turquía firmó la Convención con reservas geográficas que excluyen a sus vecinos del derecho de solicitar asilo. A *ProAsyl* se unieron diversas organizaciones como *Amnesty International*, *Oxfam*, Médicos sin Fronteras y *Humans Right Watch*, la cual criticó el deterioro de la situación de derechos humanos y libertad de prensa en Turquía como un obstáculo para un acuerdo

---

<sup>122</sup> Unión Europea, Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032>, (consultado el 09/10/2018).

<sup>123</sup> ProAsyl, “PRO ASYL legt Rechtsgutachten vor: EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig”, 14 de marzo de 2016, <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/pro-asyl-legt-rechtsgutachten-vor-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig/> (consultado el 15/05/2020).

<sup>124</sup> El principio de *non-refoulement* establece que “ningún Estado parte puede expulsar o regresar a un refugiado a las fronteras de territorios en que su vida o libertad estarían amenazadas en función de su raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social u opinión política”. Comisión Europea, Glosario de la Red Europea de Migración, <https://bit.ly/3pmJ2vk>, (consultado el 15/05/2020).

comprehensivo con la UE<sup>125</sup>. La respuesta generalizada fue un rechazo total a los retornos masivos y a la clasificación de Turquía como tercer país seguro, pero celebraron la apertura de vías legales para el reasentamiento, con el objetivo de evitar muertes en el trayecto a las fronteras de la UE.<sup>126</sup>

Otra constelación de grupos de la sociedad civil movilizados en torno a este tema estuvo integrada por las diversas organizaciones de la diáspora turca en Alemania, cercanas al Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, Adalet ve Kalkınma Partisi) del presidente Erdoğan, quienes se pronunciaron discretamente a favor del acuerdo, ya que se beneficiarían de la liberalización de las visas. En un comunicado de prensa sobre las victorias del partido populista de extrema derecha, Alternativa para Alemania (AfD, Alternative für Deutschland) en tres *Bundesländer*, la Unión de Demócratas Euro-Turcos (UETD, *Union Europäischer-Türkischer Demokraten*) se pronunciaron a favor del Acuerdo e instaron al *Bundesregierung* a aceptar la propuesta de Turquía.<sup>127</sup> El UETD tiene gran poder de convocatoria entre la diáspora turca, como demostró durante la visita de Erdoğan a Colonia en 2014, como parte de un acto de campaña no oficial para las elecciones del mismo año. 70% de los turco-alemanes votaron por el AKP en su primera oportunidad para votar desde el extranjero en 2014 y son acentuadamente prorrégimen.<sup>128</sup> Además, la organización de Mezquitas DITIB—el brazo religioso del AKP en Alemania—la cual se asume como una organización apolítica, pero es un importante canal para transmitir el

---

<sup>125</sup> Human Rights Watch, “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”, 6 de marzo de 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees> (consultado el 15/05/2020).

<sup>126</sup> Amnesty International, “Das EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig”, 16 de marzo de 2016, <http://www.amnesty.de/2016/3/14/das-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig> (consultado el 15/05/2020).

<sup>127</sup> Union Internationaler Demokraten (antes Union Europäisch Türkischer Demokraten), “UETD-Stellungnahme zu den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt”, 18 de marzo de 2016, <http://uetd.org/stellungnahme-landtagswahlen-in-baden-wuerttemberg-rlp-sachsen-anhalt/?lang=de>, (consultado el 18/11/2019).

<sup>128</sup> Thomas Seibert, “Erdoğan gewinnt Präsidentenwahl knapper als erwartet”, *Der Tagesspiegel*, 10 de agosto de 2014, <https://www.tagesspiegel.de/politik/wahl-in-der-tuerkei-erdogan-gewinnt-praesidentenwahl-knapper-als-erwartet/10314842.html>, (consultado el 10/05/2020).

discurso del régimen a los turco-alemanes, también expresó su apoyo al acuerdo. En general, las organizaciones turcas apoyaron particularmente la liberalización de visas porque era una medida que afectaría positivamente en el corto/mediano plazo a sus miembros, al facilitar relaciones personales y de negocios entre ambos países<sup>129</sup>. Respecto a la aceleración de negociaciones de adhesión, históricamente, las organizaciones de la diáspora turca han favorecido la membresía de Turquía a la UE,<sup>130</sup> sin embargo, no se pronunciaron abiertamente respecto a este tema en los días previos a la firma del Acuerdo. Cabe destacar que estas organizaciones ejercen considerable influencia sobre los votantes de origen turco, por lo que buscan establecer contactos con miembros del *Bundestag*—también de origen o afiliación turca—para impulsar sus intereses. Varios miembros del SPD e incluso el presidente del *Bundestag*, Norbert Lammert asisten ocasionalmente a eventos organizados por el UETD y la DITIB.

Los empresarios son otro conjunto de grupos de interés que pueden ser relevantes en la articulación de preferencias nacionales de cara a la UE. Gran parte de los acuerdos que profundizaron la integración europea durante la segunda mitad del siglo XX estuvieron determinados por las presiones de grupos comerciales e industriales nacionales para liberalizar o proteger sus intereses<sup>131</sup>. Al respecto, Merkel hizo gran hincapié en que la migración podía ser una oportunidad económicamente provechosa para Alemania.<sup>132</sup> Desde agosto de 2015, Merkel exhortó a las empresas alemanas a ofrecer pasantías y capacitaciones, que facilitarían el proceso de integración de los refugiados. Iniciativas como *Wir Zusammen*, en la cual participaron más de

---

<sup>129</sup> “Türkische Gemeinde: Visa-Erleichterungen wichtiges Zugeständnis”, *Süddeutsche Zeitung*, 18 de marzo de 2016, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-tuerkische-gemeinde-visa-erleichterungen-wichtiges-zugestaendnis-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160318-99-264230>, (consultado el 10/05/2020).

<sup>130</sup> Véase Zeynep Sahin Mencuteka y Bahar Baserb, “Mobilizing Diasporas: Insights from Turkey’s Attempts to Reach Turkish Citizens Abroad”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20 (2018), pp. 86-105.

<sup>131</sup> Tal es el caso de los Tratados de Roma, descritos por A. Moravcsik, *op.cit.*, 1998, pp. 99-101.

<sup>132</sup> “Merkel urges Germans to see refugee arrivals as ‘an opportunity’ in new year address”, *The Guardian*, 31 de diciembre de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/31/merkel-urges-germans-to-see-refugee-arrivals-as-an-opportunity-in-new-year-address> (consultado el 10/05/2020).

113 empresas, proporcionaron oportunidades laborales a los refugiados, por medio de pasantías y empleos temporales.<sup>133</sup> En general, esta respuesta positiva del empresariado alemán hacia los refugiados explica que no se registrara movilización particular en contra del ARTUE. En cuanto a la liberalización de visas y las negociaciones de adhesión, los empresarios estaban a favor porque estas medidas reducían las barreras para hacer negocios con un importante socio comercial de Alemania.<sup>134</sup>

Por último, los sindicatos mostraron opiniones positivas hacia el flujo de refugiados, al unirse a la política de solidaridad y recaudar dinero para atender sus necesidades por medio de la organización *Gewerkschaften helfen e.V.* (Los sindicatos ayudan A.C.). En general, los sindicatos habían tenido una relación fluida y armoniosa con los migrantes en virtud de su contacto con la diáspora turca desde los sesenta, la cual logró integrarse exitosamente al movimiento de trabajadores alemán. El *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB), la unión sindical más grande de Alemania, emitió un comunicado en diciembre de 2015 en el que solicitó al gobierno alemán invertir más recursos para la integración laboral de los refugiados. “Sería el camino incorrecto que los refugiados formaran un mercado laboral independiente de segunda o incluso de tercera clase. Necesitamos proveerles buenos trabajos que garanticen los medios de vida y seguridad social, solo esto conducirá a una integración exitosa.”<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Jan Dams *et al.*, “Das bemerkenswerte Bekenntnis der deutschen Top-Firmen”, *Die Welt*, 10 de febrero de 2016, <https://www.welt.de/wirtschaft/article152082183/Das-bemerkenswerte-Bekenntnis-der-deutschen-Top-Firmen.html>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>134</sup> Bergfeld, Mark, “Germany’s Willkommenskultur: Trade Unions, Refugees and Labour Market Integration”, *Global Labour Journal*. 8 (2017), pp. 81-89.

<sup>135</sup> DGB, “DGB-Beschluss zur Flüchtlingspolitik - Spendenaktion gestartet”, 6 de diciembre de 2015, <https://www.dgb.de/presse/++co++b70a2a06-999c-11e5-a3e4-52540023ef1a>, (consultado el 05/11/2019).

## B) Partidos políticos

### B.1) BUNDESTAG

Existe consenso en la literatura sobre la capacidad limitada de los parlamentos nacionales para influir directamente en las negociaciones de acuerdos de la UE.<sup>136</sup> En esencia, el argumento central del intergubernamentalismo liberal de Moravcsik es que el jefe del poder ejecutivo es quien debe integrar los intereses representados en el poder legislativo en el proceso de formación de preferencias. Con ello, tiene una idea más clara del “interés nacional” al negociar y asegura que los acuerdos sean ratificados. Sin embargo, en sistemas parlamentarios, la división entre el ejecutivo y el legislativo es borrosa, sobre todo si se trata de gobiernos de coalición. En estos casos, se esperaría que los debates parlamentarios reflejen la alineación de los partidos de la coalición en torno al discurso gubernamental y que sólo se manifiesten las voces disonantes de los partidos de oposición. Las posiciones de los partidos políticos pueden observarse tanto en los debates del *Bundestag* cuanto los del *Bundesrat*, así como en reportes de las comisiones parlamentarias y preguntas al gobierno. El análisis de prensa también puede ser revelador, sobre todo para identificar diferencias entre los partidos miembro de la coalición gobernante CDU-CSU-SPD, que suelen mantener la disciplina en el Bundestag y negociar por fuera.

Así pues, en el Bundestag, la oposición, conformada por la coalición Bündnis 90-Die Grünen (Verdes), por un lado, y Die Linke (izquierda radical), por otro, presentó dos iniciativas separadas, pero similares, para exigir al gobierno replantear las condiciones del Acuerdo. En la 160ª sesión plenaria del 16 de marzo de 2016, la Canciller Merkel presentó un informe sobre el Acuerdo y la posición alemana en el que destacó la necesidad de negociar con Turquía para

---

<sup>136</sup> Para un panorama general de esta literatura véase Theo Jans y Sonia Piedrafita, “The Role of National Parliamente in European Decision-Making”, *EIPASCOP*, 1(2009), pp. 19-26.

resolver esta crisis, que amenaza la estabilidad e instituciones europeas. “A Alemania sólo le irá bien mientras le vaya bien a Europa, a toda Europa”, argumentó, rechazando la posibilidad de una política unilateral, como el establecimiento de techos o límites máximos nacionales a la recepción de refugiados, como ha propuesto el CSU<sup>137</sup>. El partido de Merkel mantuvo la posición de que Turquía es un socio ineludible para resolver la crisis de refugiados y que las concesiones, como la liberalización de visas y la aceleración de las negociaciones de adhesión, son necesarias para equilibrar los intereses de ambas partes. En su comparecencia, evitó mencionar el aumento a las violaciones de derechos humanos y la debilidad del Estado de Derecho en Turquía—las principales reservas de la oposición para aceptar el acuerdo—pero destacó que los fondos contemplados en el Acuerdo ayudarían a asegurar la protección de los derechos de los migrantes que sean retornados a Turquía.

Por su parte, los parlamentarios del SPD, Eva Högl y Norbert Spinrath fueron puntuales en su apoyo a la posición de la Canciller, al clasificar a Turquía como un “socio difícil pero necesario”. El SPD apoyó tanto la liberalización de visas cuanto la reactivación de las negociaciones de adhesión, debido a que contaba con el apoyo de base de la diáspora turca, destacando que eran una manera de mantener el diálogo con el gobierno de Erdoğan y presionarlo para mejorar la situación de derechos humanos y libertad de prensa. Por otra parte, el partido CSU—la fracción bávara y conservadora del CDU—expresó su abierta oposición a la aceleración de las negociaciones de adhesión y la liberalización de visas días antes de la firma del acuerdo, a pesar de haber negociado su apoyo anteriormente. El CSU tiene intereses electorales que cuidar en una región como Baviera, en la cual el flujo de refugiados ha sido particularmente intenso y la oposición a la política de refugiados de Merkel es cada vez más abierta. En enero de

---

<sup>137</sup> Deutscher Bundestag, “Stenografischer Bericht: 160. Sitzung”, *Plenarprotokoll 18/160*, Berlín, 16 de marzo de 2016, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18160.pdf>, (consultado el 13/02/2021).

2016, durante la convención del CSU, Seehofer llamó a establecer una *Obergrenze* de 200 mil refugiados por año y declaró que la crisis era también un asunto existencial para los Partidos de la Unión, que están amenazados por el crecimiento del partido de derecha extrema populista AfD.<sup>138</sup> Las victorias de este partido en elecciones regionales pusieron particular presión sobre el CSU, quien se posicionaba como un extremo “moderado” de la derecha antes de la aparición y fortalecimiento del AfD. Esto provocó que el CSU endureciera sus posiciones respecto a las políticas progresistas de Merkel, en un intento por no perder terreno frente al AfD.

Sin embargo, en la sesión parlamentaria, el CSU se mostró en línea con la política gubernamental, aunque sus parlamentarios fueron más escépticos que otros miembros de la Gran Coalición sobre la posibilidad de que Turquía cumpla con las condiciones de la liberalización de visas. La parlamentaria Gerda Hasselfeldt del CSU dijo explícitamente: “En el estado actual de las cosas, no vemos ninguna posibilidad en lo absoluto de que Turquía se convierta en miembro de la Unión Europea.” Sin embargo, aceptó la posibilidad de dialogar y buscar una solución conjunta con Turquía. El CSU se declaró a favor del ART, pero también mencionó la dificultad y los costos añadidos que implica la integración de los refugiados que sean reubicados legalmente, según lo contemplado en el acuerdo.

## B.2) BUNDESRAT

En la Cámara Alta alemana están representados los intereses de cada uno de los 16 *Bundesländer* que conforman la República Federal. En el caso del Acuerdo de Refugiados, el *Bundesrat* no tiene facultades de control sobre política exterior (además de la ratificación de Tratados), por lo que

---

<sup>138</sup> “CSU will Obergrenze von 200 000 Flüchtlingen”, *Süddeutsche Zeitung*, 3 de enero de 2016, <https://www.sueddeutsche.de/politik/migration-csu-will-obergrenze-von-200-000-fluechtlingen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160103-99-676940>, (consultado el 30/05/2020).y “Flüchtlingsdebatte: Keine Annäherung zwischen CSU und Merkel”, *Süddeutsche Zeitung*, 6 de enero de 2016, (consultado el 30/05/2020).

no es un tema que se haya discutido explícitamente en el pleno. No obstante, en el marco de las reformas *Asylpaket II*, el 26 de febrero de 2016, el debate giró en torno a la necesidad de reducir el número de inmigrantes y acelerar el proceso de solicitud de asilo. En el fondo, estos temas, que afectaron a nivel local los presupuestos administrativos y la vida diaria de los ciudadanos, fueron el origen de la presión que impulsó a los partidos a concretar el ARTUE. En el mapa 3.1, pueden observarse los porcentajes de refugiados asignados a cada *Land* de acuerdo con el presupuesto determinado por la clave de *Königstein*.<sup>139</sup> Estos números ilustran la carga que cada uno tuvo que enfrentar durante 2015, tomando como base que se registraron 1.1 millones de solicitudes de asilo en toda Alemania.

---

<sup>139</sup> La clave de Königstein es un método para asignar el presupuesto de cada estado de acuerdo con la recaudación de impuestos (dos tercios) y la población (un tercio). Se calcula cada año. Véase Gobierno federal alemán, Oficina de Migración y Asilo, “Königsteiner Schlüssel”, *Glossar*, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/K/koenigsteiner-schluessel.html?view=renderHelp%5BCatalogHelp%5D&nn=1363258>, (consultado el 11 de noviembre de 2019).

**Mapa 3.1: Distribución de cuotas de refugiados en 2015 de acuerdo con la clave de Königstein**



Fuente: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

En diciembre de 2015, la tensión entre los *Länder* y la Federación aumentó cuando los cálculos de los presupuestos estatales asignados para refugiados aumentaron en 17 mil millones de euros para 2016. Las dos entidades que recibieron mayor número de refugiados en 2015, *Nordrhein-Westfalen* y Baviera, asignaron 4 y 3.1 mil millones de euros respectivamente, duplicando el presupuesto de 2015.<sup>140</sup> Esto provocó tensiones con el Ministro de Finanzas, Wolfgang Schäuble, el cual había aumentado los presupuestos estatales como respuesta a la crisis

<sup>140</sup> Daniel Friedrich Sturm, “Länder zahlen 17 Milliarden Euro für Flüchtlinge”, *WELT*, 29 de diciembre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article150410362/Laender-zahlen-17-Milliarden-Euro-fuer-Fluechtlinge.html>, (consultado el 08/11/2019).

de refugiados en octubre, pero tuvo que aceptar las exigencias de los *Länder* en la Conferencia de *Ministerpräsidenten* en diciembre.<sup>141</sup>

Las luchas entre estados y Federación hicieron más urgente la aprobación de las reformas al proceso de asilo, *Asylpaket I y II*, que buscaban, entre otras cosas, simplificar y acelerar las deportaciones de candidatos que no calificaran para recibir protección del gobierno alemán, así como restringir el derecho al asilo. En los debates parlamentarios sobre la sanción del *Asylpaket II*, después de haber sido turnada al *Bundestag*, pueden identificarse las posiciones de cada *Länder* de acuerdo con su experiencia con el proceso de asilo y la posición del partido que lo gobierna. Por ejemplo, en Sachsen, un *Bundesland* que recibió un número relativamente bajo de solicitudes de asilo durante 2015, los incendios a refugios y los crímenes de odio contra migrantes se habían multiplicado.<sup>142</sup> En este sentido, Stanislaw Tillich, el *Ministerpräsident* de Sachsen perteneciente al CDU, abogó no sólo por mejorar la atención prestada a los refugiados, sino por tranquilizar a la población alemana, por medio de procesos de asilo más claros y deportaciones más rápidas.

Por otra parte, la *Ministerpräsidentin* de Rheinland Pfalz, Malu Dreyer del SPD, insistió en que el tema de la integración requería mayor participación de la Federación, para evitar que la carga presupuestal cayera por completo en el *Bundesland*. “No estoy de acuerdo con la posición del Sr. Schäuble de que esto no le costará a la Federación.[...] Para finales de marzo debe estar claro no sólo el contenido de la política migratoria, sino quien va pagar qué y cuándo”. Además, habló de la necesidad de desarrollar programas de ayuda social que beneficien a la población en general, no sólo a los refugiados, para evitar crear resentimientos en los ciudadanos más

---

<sup>141</sup> Greive Von Martin, “Länder stellen sich geschlossen gegen Schäuble”, *Welt*, 3 de diciembre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article149597209/Laender-stellen-sich-geschlossen-gegen-Schaeuble.html>, (consultado el 08/11/2019).

<sup>142</sup> Véase, por ejemplo, Kathrin Spoerr, “Brand, Gerüchte, Feuerwehr”, *Welt*, 1 de abril de 2016, <https://www.welt.de/vermischtes/article153871958/Brand-Geruechte-Feuerwehr-Was-in-Bautzen-geschah.html>

pobres.<sup>143</sup> En cambio, Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU), la gobernadora de Saarland, el pequeño *Land* con la menor cuota de recepción de refugiados, destacó la necesidad de buscar una solución europea para reducir el número de refugiados. “Para Saarland, Schengen no es un concepto teórico, es una realidad”, ya que sus ciudadanos dependen de la apertura de fronteras para llevar a cabo actividades económicas en Holanda y Luxemburgo y Bélgica.<sup>144</sup> Estas declaraciones reflejan la posición más amplia de la CDU para encontrar una solución a la crisis de refugiados en el marco de la UE.

Por último, el ministro de Baviera, Marcel Huber (CSU), destacó que su estado es uno de los cuales ha recibido mayor número de refugiados. Retomó el tema de las cuotas máximas, impulsado por su partido argumentando que es necesario hacer una diferenciación entre solicitantes de asilo para garantizar la seguridad de los ciudadanos, argumentando que “sólo la solidaridad orientada a metas es sostenible” y que “una cosa es humanidad y otra realismo”.<sup>145</sup> En general, se observa una posición mucho más dura del CSU hacia la migración en los debates en el *Bundesrat* que en el *Bundestag*, lo que refleja su poder de negociación en este nivel —en el cual cuenta con bases electorales exclusivas—en comparación con el federal, en el cual está alineado al CDU. Sin embargo, en virtud de las observaciones en este nivel puede detectarse que la presión a nivel *Bundesland* para reducir y restringir el número de refugiados sobre el gobierno federal proviene más claramente del CSU. A nivel local, se observa una línea discursiva muy similar tanto en el CDU, cuanto en el SPD a nivel local y federal.

---

<sup>143</sup> Deutscher Bundesrat, “Stenografischer Bericht 942. Sitzung”, *Plenarprotokoll 942*, Berlín, 26 de febrero de 2016, p.49 <https://bit.ly/3d65SoG> (consultado el 13/05/2020).

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 57

### C) MINISTERIOS FEDERALES

La distribución estratégica de Ministerios Federales entre los partidos de la coalición gobernante es una de las características particulares de los gobiernos parlamentarios, que pueden ser importantes para el proceso de articulación de preferencias nacionales. Los ministros son el canal directo entre partido y Canciller para negociar las políticas que lleva a cabo el gobierno nacional. Por medio del gabinete, los partidos negocian y distribuyen concesiones y costos. En este sentido, gran parte del proceso de intermediación de intereses se concreta en el nivel ministerial. Sin embargo, por la misma razón, no se trata de un proceso transparente y abierto al público; son los desacuerdos, más que las coincidencias, los que evidencian el proceso de negociación.

En este sentido, la pertenencia al mismo partido no aseguraba preferencias idénticas. Tal es el caso del Ministerio del Interior, cuyo titular, Thomas de Maizière de la CDU, expresó opiniones mucho más duras en torno a la política de refugiados de puertas abiertas impulsada por Merkel, además de proponer controles más estrictos en el proceso de solicitud de asilo. Respecto al ARTUE, de Maizière manifestó su apoyo total, como una medida positiva para reducir el número de inmigrantes y tener un control más estricto sobre el proceso de asilo. Su línea discursiva no sólo refleja una posición más severa hacia la migración dentro de la CDU, sino una preocupación particular de política para ese Ministerio, dado que es el responsable del *BaMF*—y con ello de los procesos de solicitud de asilo y recepción de refugiados—y de la armonización de las políticas de integración de la Federación. Asimismo, de Maizière enfatizó la necesidad de verificar estrictamente que Turquía cumpliera con las condiciones para la liberalización de visas, tomando en cuenta los riesgos que podría significar para la seguridad nacional, que temas como los pasaportes biométricos no sean verificados minuciosamente. Por otra parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores, liderado por Walter Steinmeier (SPD) reiteró su

posición como europeísta, convencido de que la solución a la crisis de refugiados debía formularse conjuntamente en las instituciones de la UE, por lo que apoyó la decisión de no impulsar un acuerdo unilateral.

#### **D) OPINIÓN PÚBLICA**

Moravcsik argumenta que en temas de política migratoria la opinión pública puede ser un factor importante que considerar en la articulación las preferencias nacionales, porque refleja los intereses difusos de la ciudadanía en contraste con los de los grupos de interés organizados.<sup>146</sup> A pesar de que se trata de un interés difuso, no-organizado, el interés del público en la política migratoria la convierte en un tema prominente, sobre todo en una democracia representativa como Alemania. En este sentido, vale la pena detenerse a analizar su evolución en torno a la crisis migratoria y al ARTUE. Para ello se toman en cuenta las encuestas que difunde semanalmente la agencia de noticias *ARD*, por tratarse de una fuente consistente a lo largo del tiempo.

Al inicio de la crisis migratoria, a finales de julio de 2015, la mayoría de los alemanes estaba a favor de que su país recibiera personas refugiadas (57%), mientras 38% deseaba que se recibieran menos. Sin embargo, el rechazo hacia la recepción aumentó 17% de enero a julio de 2015, lo que indicaba una tendencia negativa en la opinión de los alemanes hacia los solicitantes de asilo. En esa misma encuesta, los alemanes encuestados declararon estar mayoritariamente a favor (93%) de recibir personas que huían de conflictos militares o guerras civiles, pero sólo 28% estaba a favor de recibir a personas que huían por necesidad económica. Esto refleja el rechazo generalizado hacia los llamados “migrantes económicos” y la clara distinción que hay con los refugiados sirios. Si la misma pregunta se segmenta en torno a líneas partidistas, 52% de los

---

<sup>146</sup> A. Moravcsik y F.Schimmelfennig, *art.cit.*, 2018, pp.70-79.

votantes de *Die Linke* estarían a favor de recibir migrantes económicos, mientras sólo 24% de los votantes de la CDU-CSU, lo que ilustra una división partidista importante. Además, en la pregunta sobre la idoneidad de la política de recepción y apoyo a refugiados en Alemania, 52% de las personas encuestadas respondieron que era suficiente versus 42% a la que le parecía insuficiente. Nuevamente, revisando líneas partidistas, 60% de los votantes de la CDU-CSU apoyan la política, mientras sólo 17% de los Verdes están de acuerdo con ella. Estos hallazgos coinciden con las divisiones observadas en las discusiones parlamentarias analizadas en las secciones anteriores.<sup>147</sup>

Ahora bien, el *DeutschlandTrend* de la primera semana de septiembre, justo en medio de la polémica sobre las cuotas de distribución de refugiados, 38% de los encuestados declararon sentir miedo de que lleguen tantos refugiados a Alemania. Esta cifra cambia si se segmenta entre Alemania occidental, en la que sólo 36% de los encuestados temía a los refugiados, en oposición a 46% en Alemania oriental. De la misma manera, esto coincide con el análisis que se presentó en las secciones anteriores sobre la reticencia de los *Bundesländer* orientales para aceptar más refugiados. Respecto a la pregunta de cuáles son las medidas de política migratoria más convenientes, 92% de los encuestados respondió que las cuotas de distribución entre miembros de la UE eran lo más adecuado. En cambio, sólo 45% respondió que la opción de política correcta era la reintroducción de controles fronterizos entre los Estados miembros. Esta pregunta refleja claramente el apoyo de la opinión pública a la posición de Merkel respecto a las cuotas y coincide con su rechazo al cierre de fronteras. Otra pregunta interesante de esta encuesta, que está relacionada a la popularidad de Merkel, es “¿Considera adecuada la actuación

---

<sup>147</sup> Infratest Dimap, “ARD-DeutschlandTREND, Repräsentative Erhebung zur politischen Stimmung”, agosto 2015, (consultado el 09/05/2020).

de la Canciller Merkel en cuestiones de política migratoria?” 53% de las personas encuestadas respondieron que no, con una reducción de 6 puntos porcentuales respecto al mes anterior.

En el informe de noviembre de 2015, se observa un aumento considerable (8 puntos porcentuales) en el porcentaje de personas que consideraban que el fortalecimiento de controles fronterizos es la medida de política migratoria correcta (85%). Cabe destacar que la encuesta se llevó a cabo un par de días después de los ataques terroristas en París, lo que podría explicar el aumento en la preferencia por medidas orientadas a la seguridad. Además, 53% de los encuestados respondieron estar a favor de un acuerdo entre Turquía y la UE para recibir apoyo en temas de asilo. Si esta pregunta se segmenta por partido, se muestra que tanto los votantes de CDU-CSU, SPD y los Verdes estaban mayoritariamente a favor del acuerdo, mientras sólo 38% de los votantes de AfD lo están. En este sentido, es interesante observar los altos niveles de apoyo que registra la cooperación con Turquía entre la opinión pública, lo cual podría ser un factor explicativo para el apoyo de Merkel a esta solución.

Por último, se analiza la última encuesta de *DeutschlandTREND* antes del ARTUE, a finales de febrero de 2016. En torno a la pregunta sobre la satisfacción con la política de asilo y refugio de Merkel, sólo 39% de los encuestados respondieron estar satisfechos o muy satisfechos, mientras 59% declaró estar poco o nada satisfecho. Esto podría ser una señal de mayor presión para la Canciller para apresurarse a concretar un acuerdo con Turquía. Por otra parte, 63% de los encuestados consideraron correcta una política de topes a la entrada de refugiados. En comparación con “que la OTAN vigile los cruces por el Mar Egeo para detener los flujos migratorios” (51%) y “la reintroducción de controles fronterizos entre países de la UE” (49%), es la política más popular. La evolución de esta pregunta también indica que la opinión pública fue endureciendo gradualmente sus opiniones de agosto a marzo.

Por otra parte, sobre la solución de la crisis de refugiados, la agencia encuestadora formuló la pregunta: “¿Tiene más sentido resolverla a nivel europeo o nacional?”, en la cual 77% de los encuestados se inclinó por la respuesta europea. Sin embargo, a la pregunta sobre si una solución europea era viable en el corto plazo, 64% de los encuestados respondieron que no. Estas cifras revelan la preferencia del electorado alemán por la búsqueda de soluciones europeas y coincide con las estrategias de Merkel en las negociaciones intergubernamentales. Otro dato destacable es que 46% de los alemanes consideraban que un acuerdo con Turquía sería una buena solución para reducir el número de refugiados.

## CONCLUSIÓN

El proceso de formación de preferencias nacionales en Alemania muestra clivajes claros en torno a preferencias partidistas, afiliaciones culturales e intereses económicos. En general, a pesar de que hubo una respuesta inicial relativamente positiva hacia la política de puertas abiertas y a los flujos de personas refugiadas, que contrastó con la de otros países de la UE, la respuesta tanto del gobierno alemán cuanto de la población se fue endureciendo. La introducción de restricciones a los derechos de las personas solicitantes de asilo revela que la supuesta *Willkommenskultur* no se reflejó en las reformas al marco jurídico del derecho al asilo. El aumento en los ataques contra persona refugiadas en el periodo estudiado también revela que la reacción inicial de hospitalidad no fue necesariamente generalizada.

En este contexto, la propuesta del ARTUE fue bien recibida por diversos grupos por tratarse de una manera de limitar los flujos migratorios. A pesar de ser un tema que no estuvo representado de manera organizada por un grupo específico, las encuestas de opinión pública reflejaron altos niveles de interés del electorado en la regulación de este asunto por medio de un

acuerdo con Turquía. Los grupos de la sociedad civil que prestaban asistencia a los refugiados se convirtieron en los principales opositores al ARTUE por considerar que la clasificación de Turquía como tercer país seguro era tramposa y representaba riesgos para el bienestar de las personas refugiadas. En la etapa de negociación intergubernamental será importante rastrear cómo se reconcilia este conflicto en la posición nacional de Alemania.

A lo largo del proceso, hubo cambios importantes en la política de asilo de Alemania que inició como una política de puertas abiertas que se tuvo que revertir no sólo debido a la ausencia de solidaridad europea para distribuir la carga de las solicitudes de asilo, sino también debido a las presiones dentro de la coalición gobernante —por medio de la CSU y su líder Horst Seehofer, o por medio del ministro de interiores, Thomas de Maizière—que se agudizaron por la incapacidad del gobierno para procesar las solicitudes de asilo y el crecimiento de la derecha radical. Esto refleja la complejidad del proceso de formación de preferencias nacionales en un gobierno de coalición dentro de un sistema parlamentario, en donde los desacuerdos más importantes no ocurren necesariamente con la oposición, sino dentro del gabinete. Esto también ayuda a explicar por qué se optó en última instancia por un acuerdo con Turquía, en lugar de insistir en la instrumentación de las cuotas de reubicación.

En general, hubo una posición nacional articulada en torno a los intereses de la CDU, pero restringida por la CSU como partido de derecha que competía por electores con el *AfD*. El apoyo al ARTUE de ciertos grupos de interés poderosos, como los empresarios o los sindicatos, facilitó el proceso de formación de preferencias nacionales en torno a la búsqueda de soluciones a nivel de la UE. La posición nacional de Alemania, que finalmente se estabilizó en el ARTUE, fue consistente con la prominencia de este asunto en la opinión pública, que estaba mayoritariamente en contra de soluciones unilaterales a la crisis y mostraba apoyo considerable

a un posible acuerdo con Turquía en este ámbito. Nuevamente, los obstáculos administrativos para procesar las solicitudes asilo, así como la incapacidad de llegar a acuerdos de responsabilidad compartida en el nivel de la UE parecen haber tenido un efecto en la opinión. En este sentido, la trayectoria de cambio entre las posiciones de Alemania refleja no solamente el juego interno de intereses, sino el proceso dinámico de retroalimentación entre lo que ocurre a nivel nacional y a nivel de la UE.

#### **CAPÍTULO IV. “*ICH HABE EINEN PLAN*”: ALEMANIA Y LA EXTERNALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO DE LA UE**

En el capítulo dos, con base en el marco analítico del intergubernamentalismo liberal, se estudió la dimensión interna de las respuestas de la UE a la crisis migratoria a nivel comunitario. Se concluyó que el asunto de las cuotas obligatorias de distribución de refugiados fue el punto más contencioso entre los Estados miembros. Su aprobación por medio de una votación por mayoría calificada en el Consejo de Justicia y Asuntos Internos derivó en tensión entre aquellos que privilegiaban el fortalecimiento de las fronteras externas y quienes buscaban un mecanismo permanente para administrar los flujos de migrantes. Por otra parte, se constató que los Estados miembros lograron coincidir en la necesidad de fortalecer FRONTEX y las operaciones navales para proteger las fronteras terrestres y marítimas de la UE, así como fortalecer los *hotspots* en las islas griegas. Este mínimo denominador común permitiría llegar a un acuerdo sobre cómo proceder frente a la crisis. Sin embargo, para finales de 2015, fue evidente que las medidas no eran suficientemente eficaces para detener los flujos migratorios y que el descontento de grupos de derecha a nivel nacional continuaba en aumento. Esto hacía cada vez más insostenibles las políticas y más necesario llegar a un acuerdo eficaz para detener los flujos migratorios. Ante este escenario, la UE tenía dos opciones: colaborar con los países de su vecindario inmediato que formaban parte de la Ruta de los Balcanes —Serbia y Macedonia, principalmente— o cooperar con Turquía para prevenir que los flujos migratorios llegaran a Grecia.

Esta sección se enfocará en la dimensión externa de las políticas de la UE, de septiembre de 2015 a marzo de 2016. El objetivo es analizar las medidas que se llevaron a cabo tanto en las fronteras externas de la UE, cuanto en colaboración con terceros países, para atender los flujos migratorios extraordinarios que se presentaron en ese periodo de tiempo. A grandes rasgos, la respuesta de política comunitaria en este tema puede estudiarse a partir de dos acontecimientos

culminantes, que ocurrieron más o menos al mismo tiempo: 1. El cierre de la ruta de los Balcanes Occidentales y 2. El Acuerdo de Refugiados con Turquía.

Sandra Lavenex describe en un artículo de 2006 la evolución de la política migratoria y de asilo de la UE a partir de una dinámica que denomina “cambio hacia arriba y hacia afuera” (*shift up and out*). Como se estudió en el capítulo 3, dada la sensibilidad política que tienen los temas vinculados a la migración internacional para los electorados nacionales, la profundización de la integración europea en política migratoria ha sido muy limitada. Aunque desde el Tratado de Lisboa la tendencia ha ido avanzar hacia la armonización a nivel UE, “hay resistencia de los países miembros para ceder su autoridad en estos asuntos clave que se vinculan con la soberanía e identidad nacional”<sup>148</sup>. En este sentido, Lavenex argumenta que, ante la falta de instituciones supranacionales con competencia para regular este tema, la responsabilidad se eleva, por medio de un *shift up*, a la discusión intergubernamental en el Consejo. Asimismo, con el objetivo de superar los mismos obstáculos de política interna que impiden una regulación supranacional, se lleva a cabo un *shift out*, que implica la externalización del tema al transferir la responsabilidad de controlar la migración y las fronteras a terceros países que no forman parte de la UE. En este sentido, la política migratoria y de asilo se convierte en un componente de la política exterior de la UE. Esto permite mayor autonomía al poder ejecutivo de cada Estado miembro, al disociar el tema de decisiones de política interna o comunitaria, y convertirse en un tema de seguridad y cooperación. La solución no es manejar de manera más eficaz los flujos de migrantes, sino evitar que lleguen a las fronteras externas de la Unión o garantizar que puedan ser retornados rápidamente.

---

<sup>148</sup> Supra, capítulo 1.

Por lo anterior, la cooperación fronteriza, la regla de tercer país seguro y los acuerdos de readmisión se han consolidado como el *modus operandi* de la UE para resolver los problemas que ocasionan los flujos migratorios acelerados, sin profundizar la integración en esta área de política. En particular, los acuerdos de tercer país seguro y la cooperación en materia de control fronterizo ocurren con países que están en el vecindario inmediato de la UE. Esto implica que están enmarcados en relaciones bilaterales amplias y complejas, que en muchos casos incluyen procesos de adhesión o asociación estratégica, que permiten mayor apalancamiento en la negociación en uno u otro sentido. El caso que nos ocupa presenta la particularidad de estar vinculado con dos grupos de países que tienen relaciones complejas, pero distintas con la UE: los países de los Balcanes Occidentales y Turquía.

A pesar de no ser países de destino para solicitantes de asilo, tanto Serbia y Macedonia, cuanto Turquía están en la ruta de entrada a la UE, proclives a ser un punto de tránsito de redes de traficantes de personas. Sin embargo, su relación con la UE y su capacidad de negociación difieren sustancialmente. Turquía tiene una larga e inestable relación con la UE, que durante mucho tiempo estuvo determinada por la reticencia a aceptar a este país como candidato a adhesión, el cual presentó su postulación oficial para ingresar a la UE en 1999, cuando el Consejo Europeo de Helsinki determinó que era elegible para convertirse en miembro, e inició negociaciones de entrada en octubre de 2005. Sin embargo, su relación con organismos de integración europea es mucho más antigua, ya que desde 1963 firmó el Tratado de Ankara con la Comunidad Económica Europea, el cual establecía una asociación privilegiada, con posibilidad de extenderse a adhesión. Con ello, suma más de cincuenta años tratando de ingresar a la UE. Las negociaciones de adhesión entre Turquía y la UE han estado estancadas casi desde su lanzamiento debido a deficiencias estructurales en su sistema económico, inestabilidad política, conflictos con minorías y con otros países de su región, diferencias con países miembros,

violaciones a derechos humanos, entre otras.<sup>149</sup> Con el tiempo, el interés del gobierno turco liderado por Recep Tayyip Erdoğan ha perdido interés en lograr la membresía y el congelamiento de las negociaciones se ha convertido en el estatus quo. Sin embargo, para bien o para mal, Turquía es un puente entre Medio Oriente y Europa, lo cual Erdoğan ha sabido aprovechar, para incrementar su poder de negociación frente a la UE. El ARTUE ilustra muy bien esta dinámica de interdependencia.

Por otra parte, los países de los Balcanes Occidentales también llevan años buscando adherirse a la UE. Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia se reconocen como candidatos. Sin embargo, sólo los últimos dos han iniciado negociaciones formalmente con avances muy limitados.<sup>150</sup> Su relación con la UE es distinta a la de Turquía porque sus políticas nacionales han estado subordinadas al objetivo de acceder a la UE por mucho tiempo, su relación de dependencia es mucho más acentuada. Reflejo de ello son, por ejemplo, las declaraciones del presidente del gobierno serbio en septiembre de 2015, cuando publicó en un tuit: “Los serbios no construiremos muros. Estamos dispuestos a recibir a un cierto número de refugiados. Somos más europeos que los europeos.”<sup>151</sup> Durante la crisis de Schengen, los Balcanes se convirtieron en una parte fundamental de la política de algunos Estados miembros, al ser la vía de tránsito entre Grecia y Eslovenia, para entrar a la zona Schengen. Con sistemas migratorios y de asilo muy poco desarrollados, debieron atender las necesidades de miles de solicitantes que, a pesar de estar de paso en sus territorios, creaban fuertes presiones sobre los servicios públicos.

---

<sup>149</sup> Conflicto turco-chipriota. Véase Stelios Stavridis, *La Unión Europea y el conflicto chipriota*, Barcelona, Icaria, 2008, pp. 75-78.

<sup>150</sup> Comisión Europea, “European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations”, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en), (consultado 08/01/2021).

<sup>151</sup> Igor Jovanovic and Filip Avramovic, “Serbia Will Take in Some Migrants, Vucic Says”, *Balkan Insight*, 2 de septiembre de 2015, <https://balkaninsight.com/2015/09/02/serbia-to-receive-certain-number-of-migrants-pm-says-09-01-2015/#sthash.s7vLCdOV.dpuf>, (consultado 08/01/2021).

## MEDIDAS DE EXTERNALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMO SOLUCIÓN A LA CRISIS: LOS BALKANES OCCIDENTALES Y TURQUÍA

Una vez que el asunto interno sobre el sistema de distribución de cuotas se cerró, el debate en torno a la crisis migratoria se trasladó a la protección de las fronteras externas de la UE. Ya que la reforma al sistema de asilo resultó un tema demasiado contencioso como para llegar a una decisión de política efectiva, la única opción disponible para atender el asunto de los flujos migratorios era el fortalecimiento de FRONTEX y las operaciones navales en el Mediterráneo. El tema de las cuotas había llevado al límite el debate interno en Alemania, a tal punto que el 23 de septiembre de 2015, Horst Seehofer, líder de la CSU, partido hermano de la CDU de Merkel y miembro de la coalición gobernante, invitó a Viktor Orbán, primer ministro de Hungría a una reunión en Banz, Baviera. En la conferencia de prensa posterior a la reunión, Seehofer halagó la posición del primer ministro en las negociaciones sobre las cuotas de distribución y afirmó que Alemania “necesitaba que Hungría asegurara las fronteras externas de la UE, para lo cual Orbán contaba con el apoyo del estado federal de Baviera”.<sup>152</sup> El líder de la CSU también declaró que el estado de desorden en el que se encontraba la UE era resultado directo de la decisión alemana de abrir las fronteras, como un claro golpe a Merkel, a quien Orbán acusó de buscar imponer su “imperialismo moral”. En este evento, también habló por primera vez de “una posible asociación con Turquía para atender la crisis.”<sup>153</sup> Este episodio no sólo refleja las profundas fracturas que la *Willkommenskultur* dejó en la coalición gobernante en Alemania y las presiones internas por

---

<sup>152</sup> Janosch Delcker, “Viktor Orbán, Bavaria’s hardline hero”, *Politico EU*, 23 de septiembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-bavaria-hardline-hero-seehofer-migration-borders/>, (consultado 08/01/2021).

<sup>153</sup> Véase “Orbán wirft Merkel "moralischen Imperialismus" vor”, *Süddeutsche Zeitung*, 23 de septiembre de 2015, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-klausur-orban-wirft-merkel-moralischen-imperialismus-vor-1.2661549>, (consultado 08/01/2021) o Albert Schäfer, “Seehofers Spiel mit Europas Störenfried”, *Frankfurter Allgemeine*, 17 de octubre de 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/viktor-orban-besucht-horst-seehofer-im-bayerischen-landtag-14485223.html>, (consultado 08/01/2021).

modificar esa política para virar hacia la protección de fronteras, sino que muestra que la solución turca era una opción que incluso los opositores más recalcitrantes a Merkel consideraban viable.

Así pues, el mismo 23 de septiembre, una reunión informal del Consejo Europeo estableció la nueva estrategia que seguiría la UE para atender la crisis migratoria, después de la polémica de las cuotas. Donald Tusk, presidente del Consejo, destacó que la reunión se había desarrollado “con una mejor atmósfera de lo esperado”<sup>154</sup>, lo cual podría indicar que a grandes rasgos al menos, hubo consenso sobre la línea que debía seguir la UE. Se establecieron ocho líneas prioritarias, entre las que destacan:<sup>155</sup>

1. Reforzar el diálogo con Turquía a todos los niveles, en particular, en la visita del presidente turco (5 de octubre), para reforzar la cooperación respecto a la contención y la gestión de los flujos migratorios, incluidos mil millones de euros de fondos europeos en asistencia.
2. Ayuda a los países de los Balcanes Occidentales en la gestión de flujos de refugiados, mediante instrumentos de preadhesión, en preparación a la Conferencia sobre la Ruta de los Balcanes del 8 de octubre.
3. Reforzar controles fronterizos destinando recursos adicionales a Frontex, a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y Europol, tanto con personal y material procedentes de los Estados miembros.

---

<sup>154</sup> “Leaders decide to strengthen EU’s external borders”, *Euractiv*, 24 de septiembre de 2015, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/leaders-decide-to-strengthen-eu-s-external-borders/>, (consultado 08/01/2021).

<sup>155</sup> Unión Europea - Consejo Europeo, Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>.

4. Apoyo al establecimiento de *hotspots* en países de primera línea, para garantizar la identificación, registro y toma de impresiones dactilares de los migrantes (antes de noviembre de 2015).

A partir de estos puntos, se observa un marcado viraje hacia la protección de las fronteras externas de la UE —lo que Lavenex denominaría el *shift out*<sup>156</sup>— y un énfasis en el procesamiento de solicitudes de asilo *in situ* en los países de primera línea, por medio de los *hotspots*. Además, hay una clara intención de involucrar a los países vecinos de la UE: los Balcanes Occidentales y Turquía. En torno a ello, Merkel reportó al Bundestag esta reunión del Consejo y subrayó que “sólo con el apoyo de Turquía la UE podrá proteger sus fronteras externas”.<sup>157</sup> Además, agradeció al Ministro de Exteriores Steinmeier por las gestiones que llevó a cabo en un viaje no planeado a Turquía el 18 de septiembre (durante la polémica de las cuotas), en el que se reunió con el presidente Erdoğan, “para solicitar su cooperación en la atención a los refugiados que buscan llegar a la UE.”<sup>158</sup> Estas señales podrían indicar que Alemania estaba preparando la contrapropuesta de involucrar a Turquía en la respuesta a los flujos de refugiados, aún antes de que el debate sobre las cuotas quedará resuelto.

El 5 de octubre, Erdoğan hizo una visita de Estado a Bélgica y tuvo una reunión con Tusk y Juncker, para hablar sobre los fondos adicionales que la UE ofrecería a Turquía para atender la crisis migratoria y sobre la posible liberalización de visas para ciudadanos turcos.<sup>159</sup> A partir de los acuerdos de la reunión, la Comisión preparó y entregó un borrador de plan de acción

---

<sup>156</sup> D. Fitzgerald, *op.cit.*; T. Börzel y Thomas Risse, *op.cit.*; S. Lavenex, *op.cit.*, entre otros.

<sup>157</sup> Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 18/124*, 24 de septiembre de 2015, p. 15.

<sup>158</sup> Stefan Braun, “Die Türkei loben, ohne Erdoğan zu hofieren”, *Süddeutsche Zeitung*, 18 de septiembre de 2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/steinmeiers-besuch-in-ankara-die-tuerkei-loben-ohne-erdogan-zu-hofieren-1.2654976> (consultado el 09/05/2020).

<sup>159</sup> Unión Europea, Consejo Europeo, “Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President of Turkey Recep Tayyip Erdoğan”, 5 de octubre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/05/tusk-meeting-turkey-president-erdogan/>, (consultado el 09/05/2020).

conjunta, en el que la UE se comprometía a entregar mil millones de euros a Turquía para atender la crisis y a “apoyar a los países miembros a implementar esquemas de reasentamiento, en los que podrían participar los refugiados que se encontraban en Turquía a entrar a la UE de manera ordenada”.<sup>160</sup> Al término de la reunión, Selim Yenel, el embajador turco en la UE, declaró que su país no estaba del todo satisfecho con los mil millones de euros, por ser “recursos que ya estaban destinados a Turquía como parte del Instrumento de Ayuda de Preadhesión, cuando el apoyo debería venir de nuevas fuentes”.<sup>161</sup> Todas estas señales dejan ver que la opción de una asociación con Turquía se manejaba muchos meses antes de que el ARTUE siquiera empezara a contemplarse. El viaje de Steinmeier en septiembre sirvió para preparar el camino para concretar el acuerdo con Turquía.

Paralelamente, el Consejo de la UE empezó a concertar una solución con los Balcanes por medio de la Conferencia de Alto Nivel sobre el Mediterráneo del Este y la Ruta de los Balcanes Occidentales en Luxemburgo, en la que participaron los ministros del interior de los 28 países miembros, además de los ministros de Turquía, Líbano y Jordania y de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia). En la reunión se acordaron medidas para movilizar más ayuda al desarrollo para países receptores y de tránsito, así como buscar maneras de involucrar y apoyar a países de origen. Éste sería el primer paso para buscar coordinación con los países balcánicos respecto al tema de la crisis

---

<sup>160</sup> Unión Europea, Comisión Europea, “Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq”, MEMO/15/5777, 6 de octubre de 2015, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5777](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5777), (consultado el 09/05/2020).

<sup>161</sup> Jacopo Barigazzi, “What Erdoğan wants from Europe”, *Político EU*, 5 de octubre de 2015, <https://www.politico.eu/article/what-Erdoğan-wants-from-europe-turkey-migration-refugee-crisis/>, (consultado el 09/05/2020).

migratoria, aunque, como en el caso de Turquía, los recursos que se canalizaron provenían de fondos ya existentes para países candidatos a la adhesión.<sup>162</sup>

Exactamente el mismo día de la Conferencia de Alto Nivel, Merkel dio una entrevista única en el popular programa nocturno de Anne Will, bajo el título: *Können wir es wirklich schaffen, Frau Merkel?* (¿Realmente podemos lograrlo, señora Merkel?). Durante la transmisión, Merkel defendió su política de puertas abiertas y reiteró su optimismo sobre la capacidad de Alemania para recibir e integrar a los miles de solicitantes de asilo que deseaban entrar al país, pero, además, dijo: “tengo un plan, pero no depende sólo de mí, sino de nuestros aliados”. La Canciller reconoció la labor de Turquía al albergar a más de dos millones de personas en sus campos de refugiados y habló sobre la percepción del gobierno turco de que Europa no estaba haciendo lo suficiente, a pesar de ser el destino final de las personas desplazadas en busca de protección internacional. Por eso, el plan era involucrar a Turquía en la solución: para mejorar el control fronterizo y el intercambio de información, detener el tráfico de personas, asistir a Turquía en las medidas e infraestructura para atender las necesidades de los refugiados, así como encontrar un esquema de reasentamiento para que puedan llegar a Europa.<sup>163</sup> Hay reportes que indican que este plan provino del *European Stability Initiative*, un *think-tank* con base en Berlín, que sólo tres días antes había entregado una propuesta de política muy similar a lo que delineó Merkel en la televisión.<sup>164</sup> El punto fundamental del “Plan Merkel” era la reubicación 1:1—por cada refugiado sirio que Turquía recibiera, Alemania reasentaría un refugiado sirio que ya estuviera en Turquía. Para ello, serían fundamentales los *hotspots* en las islas griegas, para asegurar un retorno expedito

---

<sup>162</sup> Unión Europea, Consejo de la UE, “Declaration of the High-level Conference on the Eastern Mediterranean - Western Balkans Route”, 714/15, 8 de octubre de 2015.

<sup>163</sup> A. Merkel, “Können wir es wirklich schaffen, Frau Merkel?”, *Anne Will* (programa de television), 8 de octubre de 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html> (consultado el 09/05/2020).

<sup>164</sup> Véase Sumi Somaskanda, art.cit. o Naemi Goldapp, “Angela Merkel bei Anne Will – „Ich habe einen Plan”, 7 de octubre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article147353050/Angela-Merkel-bei-Anne-Will-Ich-habe-einen-Plan.html> (consultado el 09/05/2020).

a territorio turco.<sup>165</sup> Esta entrevista es fundamental para trazar la consolidación del ARTUE, porque por primera vez se establecen todos los puntos de acuerdo que aparecerían en el plan de acción final, incluida la liberalización de visas y la reactivación del proceso de adhesión. Destaca también que durante toda la entrevista Merkel no haya mencionado a los países de los Balcanes occidentales como una solución a la crisis y que, en cambio, haya sido enfática sobre la necesidad de una solución europea. Es evidente que, para la Canciller, *la prioridad era mantener la unidad europea y evitar el colapso de Schengen*, al mismo tiempo que calibraba las presiones internas que provenían de sus socios de coalición.

El Consejo Europeo volvió a reunirse el 15 de octubre para discutir sobre la cooperación con países de origen y tránsito. La conversación se centró en el acuerdo tentativo con Turquía, el cual, en general, había tenido el respaldo de todos los países miembros como una manera para atender la crisis. Sin embargo, las condiciones para concretarlo resultaron más difíciles de establecer. Según reportes de prensa, Francia y Grecia estaban reacias a entregar dinero a Turquía sin contar con garantías de que realmente iba a actuar para detener los flujos migratorios. Alemania estaba concentrada en acordar de dónde podría salir el dinero para lograr la petición de Turquía, que para entonces ascendía a 3 mil millones de euros. Después de la reunión el presidente de Francia, Francois Hollande declaró que “si la liberalización de visas iba a ocurrir, tendría que ser sobre una base precisa y controlada.”<sup>166</sup> Las conclusiones de la Cumbre fueron claras al establecer que “el proceso de adhesión debe reenergizarse con base en avances puntuales

---

<sup>165</sup> European Stability Initiative, “The Merkel Plan: Restoring control, retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis”, 4 de octubre de 2015, <https://www.esiweb.org/sites/default/files/reports/pdf/ESI%20-%20The%20Merkel%20Plan%20-%20Compassion%20and%20Control%20-%204%20October%202015.pdf>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>166</sup>Jacopo Barigazzi y Craig Winneker, “EU agrees to new migration measures”, Politico EU, 15 de octubre de 2015, <https://www.politico.eu/article/eu-strikes-tentative-refugee-deal-turkey-migration-refugees-accession/>, (consultado el 09/05/2020).

en las negociaciones”<sup>167</sup>, una señal de que había interés en aclarar que Turquía no tendría una adhesión *fast-track* si no apoyaba a la UE con la crisis migratoria.

Tres días después y sólo dos semanas antes de las elecciones parlamentarias en Turquía, Merkel viajó a Ankara para reunirse con el presidente Erdoğan y el primer ministro Ahmet Davutoglu. El tema de la reunión fueron las condiciones del plan de acción conjunto para manejar los flujos migratorios. Turquía solicitó 3 mil millones de euros para cerrar el paso de solicitantes de asilo. Como se delineó en el borrador de la Comisión, a cambio, la UE ofrecería la liberalización de visas para ciudadanos turcos y un nuevo impulso a las negociaciones de adhesión. En la conferencia de prensa conjunta, Merkel destacó que Turquía había asumido altos costos desde que inició la crisis, por lo que la UE debería considerar compensar con más fondos si quiere encontrar un aliado sólido en la región.<sup>168</sup> Esta visita puede leerse como un gesto simbólico de apoyo al gobierno turco que forma parte fundamental del regateo del ARTUE. Más allá de los incentivos económicos o administrativos que la UE hubiera podido ofrecer, el reconocimiento del gobierno turco como un interlocutor válido, un socio confiable del que Europa necesitaba urgentemente para resolver un problema específico, era muy valioso para el presidente en el entorno preelectoral. Además, como se ha mencionado, ya las concesiones eran en su mayoría simbólicas o nominales, ya que su realización dependía de acuerdos futuros dentro de la UE, que serían difíciles de lograr pues llevaban mucho tiempo estancados en la agenda común. Aunque este viaje mereció críticas a Merkel a nivel interno, solamente provinieron de un sector limitado, los partidos de oposición, Die Linke y los Verdes. Sahra Wagenknecht (Die

---

<sup>167</sup>Unión Europea, “Reunión del Consejo Europeo - Conclusiones”, 15 de octubre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf> (consultado el 09/05/2020).

<sup>168</sup> Gobierno federal alemán, “Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem türkischen Präsidenten Erdoğan”, 18 de octubre de 2015, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-tuerkischen-praesidenten-erdo%C4%9Fan-am-18-oktober-2015-849368>, (consultado el 09/05/2020).

Linke) dijo durante su intervención plenaria: “buscar un acuerdo con un gobierno que persigue a periodistas, kurdos y sindicatos es una declaración de bancarrota moral”.<sup>169</sup>

Respecto a la ruta de los Balcanes occidentales, los líderes de Albania, Austria, Bulgaria, Croacia, Macedonia del Norte, Alemania, Grecia, Hungría, Rumanía, Serbia y Eslovenia se reunieron para trabajar en un plan de 17 puntos para mejorar la cooperación en torno a los flujos migratorios. En esta mini Cumbre, se hizo evidente el desacuerdo entre los países de la Ruta de los Balcanes, que estaban en contra de cualquier solución que involucrara recibir a más refugiados, por un lado, y Alemania y la Comisión, por otro, que criticaron la política de cerrar las puertas a los flujos migratorios. Después de la reunión, Merkel declaró: “Europa debe mostrar que es un continente de valores, de solidaridad” y enfatizó la necesidad de avanzar en las negociaciones con Turquía, para atender a los refugiados de una manera más humana, sin cerrar fronteras.<sup>170</sup> Estas declaraciones de Merkel abonan al argumento de que la solución con los países de la ruta de los Balcanes occidentales no era una opción para Alemania, ya que implicaba distorsionar Schengen por medio de controles fronterizos nacionales. Los acuerdos finales de esta Cumbre se concentraron en mejorar la cooperación fronteriza y el intercambio de información, destinar 400 elementos de seguridad adicionales a Eslovenia para atender la crisis en ese país. Además, Grecia aceptó aumentar en 30 mil el número de lugares disponibles para recibir a refugiados para el final de 2015.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup>Deutscher Bundestag, “Intervención de la representante Sahre Wagenknecht (Die Linke)”, Plenarprotokoll 18/130, 15 de octubre de 2015, p. 12560, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18130.pdf>, (consultado el 10/05/2020).

<sup>170</sup>Georgi Gotev, “Leaders clash at migration mini-summit”, *Euractiv*, 26 de octubre de 2015, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/leaders-clash-at-migration-mini-summit/>, (consultado el 10/05/2020).

<sup>171</sup>Comisión Europea, “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action”, 25 de octubre de 2015, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904), (consultado el 04/05/2020).

El 12 de noviembre de 2015, el Consejo Europeo tuvo una reunión informal en la que se determinó que se organizaría una cumbre con Turquía para finalizar el plan de acción conjunto. Llama la atención la aparente armonía con la que transcurrió esta reunión, dado el historial de desacuerdos y tensiones de las reuniones del Consejo, al menos desde el inicio de la crisis migratoria. Esto es un elemento para argumentar que el ARTUE fue un mínimo denominador común en las negociaciones intergubernamentales, que permitió negociar en bloque con Turquía. Por supuesto, un punto fundamental fue cómo financiar los 3 mil millones de euros que Turquía pedía de entrada. Según un documento de la Comisión que se filtró a la prensa, en la reunión se manejó la propuesta inicial de que Alemania contribuyera con 500 millones de euros, Reino Unido con 400 millones y Francia con 380 millones.<sup>172</sup>

La Cumbre UE-Turquía finalmente se llevó a cabo el 29 de noviembre y con ello se concretó el Plan de Acción Conjunta UE-Turquía. Los puntos de acuerdo principales fueron: el compromiso de la UE de proveer a Turquía una suma inicial de 3 mil millones de euros para mejorar la situación de los refugiados sirios en su territorio, además de avanzar en el proceso de liberalización de visas y reactivar las negociaciones de adhesión. Destaca la ausencia del programa de reasentamiento del que Merkel había hablado en su entrevista televisiva con Anne Will. Ese mismo día, unas horas antes del inicio de la Cumbre, Merkel convocó a los líderes de Suecia, Finlandia, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica y Grecia a una reunión para formar una coalición en contra de los países que no estaban a favor de la reubicación, particularmente los países del grupo de Visegrado. Esta “coalición de la voluntad”, que también incluyó a Francia<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Jacoppo Barigazzi, “EU invites Turkey to the summit table”, 12 de noviembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/eu-invites-turkey-to-the-summit-table-tayyip-timmermans/> (consultado el 15/05/2020)

<sup>173</sup> Hollande aceptó la propuesta de Alemania en una reunión previa con Merkel en París. “Kontingentlösung für Türkei nimmt Gestalt an”, Frankfurter Allgemeine Zeitung, <https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingskrise-kontingentloesung-fuer-tuerkei-nimmt-gestalt-an-13937583.html>, (consultado el 09/05/2020).

se comprometería a reasentar a 400 mil refugiados sirios desde Turquía. Con esto Merkel buscaba incluir un esquema formal de reasentamiento dentro del Plan de Acción que se discutiría en la Cumbre. Sin embargo, esto no se logró. La coalición se limitó a solicitar a la Comisión una propuesta de esquema de reasentamiento viable que pudiera discutirse después con Turquía.<sup>174</sup> Así, finalmente el esperado Plan Merkel no pudo concretarse del todo, al no recibir suficiente respaldo de otros países miembros. Lo que Moravcsik denominaría la estrategia de coalición alternativa no fue suficiente para avanzar hacia un acuerdo en forma, que reflejara completamente las preferencias alemanas, que de por sí ya habían tenido que adaptarse después del fracaso del esquema de cuotas de reubicación.

#### LA DIVISIÓN ALEMANIA – AUSTRIA Y EL CIERRE DE LA RUTA DE LOS BALCANES

Respecto a la Ruta de los Balcanes, la situación se volvió más tensa con el aumento de controles fronterizos durante noviembre y diciembre. Croacia, Macedonia y Serbia tomaron la decisión concertada de sólo permitir la entrada de personas de origen sirio, afgano e iraquí. Croacia empezó a usar listas de migrantes que transportaba a la frontera con Eslovenia con el objetivo de sólo dejar pasar a quienes estuvieran en ellas y así evitar movimientos clandestinos en su territorio.<sup>175</sup> Además, como consecuencia del ataque terrorista en París en noviembre de 2015, la Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania tomó la decisión de restablecer la revisión individual de solicitudes de asilo de ciudadanos sirios a partir del 1 de diciembre de

---

<sup>174</sup> Hans Von Der Burchard, “Merkel forges new alliance on refugees”, *Politico EU*, 30 de noviembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/merkel-forges-new-alliance-on-refugees-eu-turkey-summit/>, (consultado el 06/05/2019).

<sup>175</sup> Amnesty International, “Refugee Crisis: Balkans border blocks leave thousands stranded”, 20 de noviembre de 2015, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/11/refugee-crisis-balkans-border-blocks-leave-thousands-segregated-and-stranded-in-greece/>, (consultado el 01/10/2019).

2016.<sup>176</sup> Esto provocó un aumento de personas retornadas a Austria desde Alemania, por lo que el gobierno austriaco endureció sus filtros fronterizos con Eslovenia. Este efecto dominó alcanzó a Eslovenia y Croacia, que siguieron el ejemplo de Austria, creando cuellos de botella en Serbia, donde la situación humanitaria continuó deteriorándose. En enero, Macedonia cerró sus fronteras con Grecia y para principios de febrero ya había iniciado la construcción de una segunda valla para cerrar el paso a los migrantes.<sup>177</sup>

A partir de este momento, Austria instituyó una serie de medidas adicionales para limitar aún más las solicitudes de asilo, al establecer una cuota de 37 mil 500 solicitudes en 2016, planes para repatriar a 50 mil solicitantes de asilo en los siguientes 3 años, expandir su lista de países de origen seguros y construir una valla en su frontera con Eslovenia. Además, a partir del 19 de febrero, estableció una cuota máxima de 80 solicitudes de asilo por día. Esta medida surgió a partir de la Cumbre de Zagreb del día anterior, en la cual los gobiernos de Austria, Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia acordaron continuar la estandarización en el registro de migrantes y los criterios para aceptar solicitudes de asilo. De esta manera, se formó una coalición alternativa liderada por Austria, con los países en la Ruta de los Balcanes y el grupo de Visegrado, fuera del marco del Consejo o la Comisión, con medidas mucho más restrictivas hacia los flujos migratorios que las que el resto de los miembros de la UE hubieran aceptado. Tanto la Comisión Europea, cuanto Alemania criticaron públicamente la coalición y las cuotas diarias de solicitudes, al considerar que coartaban la solidaridad europea y el derecho a solicitar asilo.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> “Asylanträge von Syrern werden wieder einzeln geprüft”, *Die Welt*, 31 de diciembre de 2015, [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/thema\\_nt/article150493736/Asylantraege-von-Syern-werden-wieder-einzeln-geprueft.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/thema_nt/article150493736/Asylantraege-von-Syern-werden-wieder-einzeln-geprueft.html), (consultado el 10/05/2020).

<sup>177</sup>Janosch Delcker, “Germany sending 200 refugees per day back to Austria”, *Politico EU*, 12 de enero de 2016, <https://www.politico.eu/article/germany-sending-200-refugees-per-day-back-to-austria-migration-border/>, (consultado 08/01/2021).

<sup>178</sup>Daniel Brössler *et al*, “Warum die Türkei-Reise für Merkel so wichtig ist”, *Süddeutsche Zeitung*, 17 de octubre de 2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/tuerkei-besuch-eine-bruecke-zum-bosporus-1.2695341>, (consultado el 26/03/2020).

Austria ignoró las críticas y a finales de febrero auspició una reunión en Viena con los nueve países de la Ruta de los Balcanes, para discutir la coordinación de política migratoria y de asilo, excluyendo a Grecia (gobernada por la izquierda radical y opuesta en principio a ese tipo de medidas restrictivas) . Esto provocó que ese país retirara a su embajador en Viena y presentara una queja diplomática en la que caracterizó la decisión de Austria como “unilateral e inamistosa” por intentar tomar decisiones que afectarían a Grecia directamente sin su conocimiento ni aprobación.<sup>179</sup> La reunión concluyó con una declaración en la que además de las medidas restrictivas hacia los solicitantes de asilo, se aludió a “la necesidad de reducir sustancialmente el flujo migratorio para aliviar la carga desproporcionada que han absorbido los países socios que son parte de la ruta”.<sup>180</sup>

La reunión de Viena sirvió para unificar la posición de Austria, Bulgaria, Croacia y Eslovenia antes de la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos Internos del 25 de febrero, la cual se llevó a cabo en un ambiente de tensión, sin llegar a acuerdos sustantivos. Thomas de Maizière, Ministro del Interior alemán llamó a que Europa se mantuviera unida para atender esta crisis: “Si las iniciativas nacionales toman impulso, surgirán rutas migratorias alternativas. Alemania hará todo lo que esté en sus manos para proteger la frontera externa de la UE entre Grecia y Turquía.”<sup>181</sup> Ante los avances limitados de la reunión y la creciente división entre Alemania y Austria, el Comisionado de Migración de la UE, Dimitris Avramopoulos dio un ultimátum ante el Consejo en el que dijo que “la UE [tenía] diez días para llegar a resultados

---

<sup>179</sup> “Austria hosts Balkan refugee conference without Greece”, *Deutsche Welle*, 24 de febrero de 2016, <https://www.dw.com/en/austria-hosts-balkan-refugee-conference-without-greece/a-19069784>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>180</sup> Republic of Austria, Federal Ministry of the Interior, “Managing Migration Together: Declaration”, 24 de febrero de 2016, <https://bit.ly/3agsnp6>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>181</sup> Jacopo Barigazzi, “EU tries to heal Vienna-Berlin split on migration”, *Politico*, 25 de febrero de 2016, <https://www.politico.eu/article/eu-tries-to-heal-vienna-berlin-split-on-migration-refugees-crisis/>, (consultado el 09/05/2020).

tangibles y claros de política migratoria y de asilo o el sistema [colapsaría]”.<sup>182</sup> Al día siguiente, la declaración provocó una reacción en cadena de cuotas máximas y cierres fronterizos en Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia. Esta última redujo sus permisos de entrada progresivamente y para el 29 de febrero, permitió la entrada a sólo 50 personas, lo que provocó protestas violentas en la frontera con Grecia. La situación se deterioró rápidamente y Macedonia cerró por completo sus fronteras, dando por clausurada la Ruta de los Balcanes Occidentales.<sup>183</sup>

#### TURQUÍA COMO SALVAVIDAS

Paralelamente al desarrollo de la situación en la Ruta de los Balcanes, la Comisión y Alemania continuaron trabajando en la consolidación de un acuerdo con Turquía. Merkel sostuvo pláticas con el Primer Ministro Davutoglu en enero de 2016 para dar un nuevo impulso al acuerdo y conseguir una promesa formal de que Turquía haría todo lo posible para detener los flujos migratorios si la UE cedía ante su solicitud económica.<sup>184</sup> Las acciones de Merkel para impulsar el acuerdo con Turquía se erigieron como una respuesta antagónica a las medidas de Austria de promover el fortalecimiento de las fronteras internas de cada país miembro. La Comisión presentó una propuesta de esquema de reasentamiento de refugiados en diciembre y, en febrero, el Consejo acordó financiar el Mecanismo para los refugiados en Turquía. De los 3 mil millones de euros que solicitó Turquía mil millones provendrían del presupuesto de la UE. Los otros dos mil millones estarían financiados como se ve en el cuadro 4.2. Alemania contribuiría con más de

---

<sup>182</sup>Comisión Europea, “Remarks by Commissioner Avramopoulos following the Justice and Home Affairs Council”, 25 de febrero de 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_426), (consultado el 09/05/2020).

<sup>183</sup> Senada Šelo Šabić y Sonja Borić, “At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route”, Friedrich Ebert Stiftung, 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13059.pdf>, (consultado el 13/02/2021).

<sup>184</sup>Janosch Delcker, “Angela Merkel says Turkey ‘will do everything’ to cut migration, 25 de enero de 2016, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-says-turkey-will-do-everything-to-cut-migration-davutoglu-refugees-asylum-schengen/>, (consultado el 10/05/2020).

21% del fondo, seguido de Reino Unido con poco más de 16%, Francia con 15% e Italia con 11%.

<b>Cuadro 4.1. Contribución nacional al mecanismo para los refugiados en Turquía (millones de euros)</b>	
<b>Bélgica</b>	57.6
<b>Bulgaria</b>	5.9
<b>Chequia</b>	20.4
<b>Dinamarca</b>	38.4
<b>Alemania</b>	427.5
<b>Estonia</b>	2.8
<b>Irlanda</b>	22.9
<b>Grecia</b>	25.1
<b>España</b>	152.8
<b>Francia</b>	309.2
<b>Croacia</b>	5.9
<b>Italia</b>	224.9
<b>Letonia</b>	3.5
<b>Lituania</b>	5.2
<b>Luxemburgo</b>	4.3
<b>Hungría</b>	14.7
<b>Malta</b>	1.1
<b>Países Bajos</b>	93.9
<b>Austria</b>	45.6
<b>Polonia</b>	57.0
<b>Portugal</b>	24.4
<b>Rumania</b>	21.6
<b>Eslovenia</b>	5.2
<b>Eslovaquia</b>	10.5
<b>Finlandia</b>	28.4
<b>Suecia</b>	61.3
<b>Reino Unido</b>	327.6
<b>TOTAL</b>	2000.0

Fuente: Consejo Europeo

El escalamiento de las medidas restrictivas y el deterioro de la situación en la Ruta de los Balcanes acentuó la necesidad de concretar la solución con Turquía lo más pronto posible, por lo que el 7 de marzo se convocó a una Cumbre para concretar el Plan de Acción Conjunta, a la que asistió el primer ministro Davutoglu. Sin embargo, la reunión fracasó en entregar resultados

concretos porque Turquía aumentó sus exigencias: 3 mil millones de euros adicionales para la atención a refugiados en 2018 y liberalización de visas para ciudadanos turcos antes del fin de junio de 2016. A cambio Turquía accedería a recibir a todos los refugiados que la UE retorne desde las islas griegas. El esquema 1:1 delineado por Merkel desde octubre serviría para reasentar a cada sirio que se encontrara en Turquía, por un sirio que fuera retornado desde Grecia. La UE solicitó más tiempo para examinar las propuestas y poder cumplir con las demandas de Davutoglu.<sup>185</sup> Al término de la reunión, los líderes europeos se reunieron para discutir el comunicado final y el canciller austriaco, Werner Faymann, apoyado por Tusk, abogó por incluir la frase: “la ruta de los Balcanes occidentales está oficialmente cerrada”. Merkel —apoyada por la Comisión y el Parlamento Europeo— se opuso rotundamente, manifestando su abierto rechazo a la política que había liderado Austria y al argumentar que el comunicado debía hablar sobre la búsqueda de soluciones conjuntas con Turquía, no de acciones unilaterales de algunos Estados miembros que incrementan la presión sobre Grecia. La Canciller alemana perdió la batalla, ya que la frase sí se reflejó en el comunicado final<sup>186</sup>, un punto más en donde Alemania no pudo reflejar del todo sus preferencias y tuvo que adaptarse. Un día después de la Cumbre, los gobiernos de Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia anunciaron el cierre de sus fronteras, clausurando de facto la Ruta de los Balcanes.<sup>187</sup>

El cierre de la Ruta de los Balcanes aumentó la determinación del gobierno alemán por alcanzar un acuerdo efectivo con Turquía, como el último recurso para evitar el colapso de la

---

<sup>185</sup>Jennifer Rankin, “Turkey outlines ‘one for one’ plan to tackle Syrian refugee crisis”, *The Guardian*, 7 de marzo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/07/eu-offers-another-3bn-to-turkey-at-emergency-migration-summit> (consultado el 09/05/2020).

<sup>186</sup> Consejo Europeo, “Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE”, 8 de marzo de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>187</sup> DW, “Merkel criticizes closing of Balkan route”, 9 de marzo de 2016, <https://www.dw.com/en/merkel-criticizes-closing-of-balkan-route/a-19105311>, (consultado el 09/05/2020).

zona Schengen. En preparación a una nueva reunión para llegar a un acuerdo, las negociaciones entre los Estados miembros en torno a los puntos de acuerdo empezaron a tomar forma. Los principales opositores al acuerdo fueron:

1. Chipre—Reiteró que en ninguna circunstancia levantaría su veto de los capítulos de la negociación de adhesión de Turquía que la han mantenido detenida, sin importar si eso ponía en peligro el acuerdo.<sup>188</sup>
2. Bulgaria—El PM Borissov se declaró insatisfecho con el hecho de que el acuerdo no tomara en cuenta su frontera con Turquía, ya que esto podría generar que surgiera una ruta alternativa hacia la UE a través de su territorio.<sup>189</sup>
3. España—Expresó reservas por la legalidad del acuerdo bajo el principio de *non refoulement*, haciendo eco de las críticas de funcionarios de la ONU y diversas organizaciones de apoyo a migrantes.<sup>190</sup>
4. Francia—Rechazó la posibilidad de relajar los requisitos para la liberalización de visas con el objetivo de concretar el acuerdo, en virtud de sus preocupaciones de seguridad dado el ataque terrorista en Francia de noviembre de 2015.<sup>191</sup>

A pesar de estos desacuerdos, es destacable la uniformidad de las preferencias de los Estados miembros respecto a la necesidad de llegar a un acuerdo con Turquía. La unidad de la UE en torno a este tema facilitó la posibilidad de negociar con mayor solidez frente a Davutoglu.

---

<sup>188</sup> Sara Stefanini, “Cyprus threatens EU-Turkey refugee deal”, 14 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/cyprus-turkey-refugees-referendum-greece-migrants-accession-chapters/>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>189</sup>Jacopo Barigazzi, “Bulgaria raises new problems with EU-Turkey deal”, 13 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-raises-new-problems-with-eu-turkey-deal/>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>190</sup>Patrick Kingsley y Jennifer Rankin, “EU-Turkey deal could see Syrian refugees back in war zones, says UN”, 8 de marzo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/08/un-refugee-agency-criticises-quick-fix-eu-turkey-deal>, (consultado el 09/05/2020).

<sup>191</sup>Jacopo Barigazzi, “EU-Turkey migration deal on life support”, 14 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/eu-turkey-migration-deal-opposition-agreement-summit-life-support-refugees/>, (consultado el 09/05/2020).

Además, si se analizan las reservas de Chipre, Bulgaria, España y Francia es relativamente sencillo ver vías para solucionarlas. Por ejemplo, respecto a la preocupación de Chipre por las negociaciones de adhesión, es claro que Erdoğan hacía mucho que había perdido el interés en impulsar la membresía de Turquía. Sin embargo, el reconocimiento de la UE como socio confiable y necesario, con potencial para entrar a la UE era muy útil a nivel interno en el contexto electoral.<sup>192</sup> La ambigüedad del punto de acuerdo permitía jugar con la variedad de opciones para su ejecución futura, y así complacer tanto a Chipre cuanto a Turquía. En este sentido, no debería ser un obstáculo sustancial en la negociación. Por otra parte, la petición de Bulgaria reflejaba una preocupación legítima que fácilmente podía integrarse al acuerdo y aumentar su efectividad, ya que preveía una posible consecuencia no deseada del cierre de la ruta por el Mar Egeo. Respecto a las reservas de España sobre la posible ilegalidad del esquema de reubicación, la Comisión aseguró que no se violaría el principio de *non-refoulement* porque la UE exigiría a Turquía comprometerse a proteger los derechos de las personas refugiadas bajo la Regulación de Protección Temporal de Turquía. A pesar de la respuesta poco convincente, España accedió a apoyar el acuerdo siempre y cuando la Comisión se hiciera cargo de monitorear que los derechos humanos de los refugiados se respetaran.<sup>193</sup> Por último, el interés de Francia por no relajar los requisitos para la liberalización de visas, a pesar de la fecha límite que impuso Turquía, también era fácil de sortear, dado que se trataba de restricciones institucionales y burocráticas con las cuales la UE podría escudarse más adelante, una vez que el acuerdo ya estuviera en marcha. En general, en esta etapa de transición entre la negociación intergubernamental y la elección institucional, la ambigüedad de las peticiones dio cierto margen de maniobra para cerrar acuerdos

---

<sup>192</sup> Véase Senem Aydın-Düzgit y Nathalie Tocci, *Turkey and the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, capítulo 2 o Oya Dursun-Özkanca, *Turkey–West Relations: The Politics of Intra-alliance Opposition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 6.

<sup>193</sup> Craig Winneker y Jacopo Barigazzi, “EU ready to present refugee plan to Turkey”, 18 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/eu-agrees-terms-of-refugee-offer-to-turkey/>, (consultado el 09/05/2020).

que pudieran modificarse o no cumplirse en el futuro. Esto coincide con el argumento de Scipioni sobre el “fracaso hacia adelante”, es decir, promover acuerdos incompletos que no resuelven todas las cuestiones, pero que permiten que la integración avance y abren la posibilidad de ampliar o constreñir los puntos de acuerdo en la instrumentación o por medio de un acuerdo futuro.

El 18 de marzo finalmente se llevó a cabo la Cumbre con Turquía para llegar a un acuerdo y, después de un día entero de negociaciones, se acordó el documento final titulado: “Declaración de la UE y Turquía”, que se conocería como el Acuerdo de Refugiados. Algunos de los puntos más importantes que incluía eran:<sup>194</sup>

1. Todos los migrantes irregulares que crucen desde Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016, se retornarán a Turquía. Los retornos se llevarán a cabo con pleno respeto al Derecho Internacional y las leyes de la UE, para evitar expulsiones colectivas. Las autoridades griegas registrarán a todos los migrantes y procesarán cualquier solicitud de asilo. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisible serán retornados a Turquía.
2. Por cada sirio que se retorne a Turquía desde Grecia, se reasentará a un sirio de Turquía a un país de la UE, de acuerdo con el esquema de reasentamiento de julio de 2015.
3. Turquía tomará todas las medidas necesarias para prevenir que se abran nuevas rutas terrestres o marítimas de migración irregular desde su territorio hacia la UE. Cooperará con países vecinos y con la UE para lograrlo.

---

<sup>194</sup> Véase Consejo Europeo, “Declaración UE – Turquía”, art.cit.

4. Una vez que los cruces irregulares se hayan reducido sustancial y sustentablemente, se activará un Esquema Voluntario de Admisión Humanitaria, en el que los Estados miembros participarán por voluntad propia.
5. Se acelerará el cumplimiento de la hoja de ruta de los Estados miembros para la liberalización de visas para ciudadanos turcos con el objetivo de suprimirlas para finales de junio de 2016, siempre y cuando Turquía tome todas las medidas necesarias para cumplir con todos los requisitos.
6. La UE entregará los 3 mil millones de euros acordados en el Mecanismo para refugiados en Turquía para finales de marzo, para financiar proyectos de salud, educación, infraestructura, alimentación y gastos cotidianos para refugiados. Una vez que estos recursos hayan sido utilizados por completo y los compromisos se hayan cumplido, la UE entregará 3 mil millones adicionales para el final de 2018.
7. Ambos confirman su compromiso con reactivar el proceso de adhesión y acordaron abrir el capítulo 33 durante la Presidencia neerlandesa del Consejo (primer semestre de 2016). La apertura de otros capítulos proseguirá a ritmo acelerado sin perjuicio de los Estados miembros.

Como se puede observar a partir de los puntos del acuerdo, los Estados miembros fueron capaces de reflejar sus preferencias comunes de manera efectiva en el Acuerdo. Las estrategias de negociación y elección institucional que pueden observarse en el acuerdo se dividen en tres: 1) compromisos ambiguos, 2) concesiones simbólicas, 3) comprar tiempo. El esquema de reasentamiento de Merkel finalmente se concretó. Aún en los puntos como la liberalización de visas o el aumento del presupuesto en los que podría parecer que cedieron, la ambigüedad de los compromisos abre la posibilidad de condicionarlos institucionalmente en el futuro. Respecto al primero, por ejemplo, al no lograr que la UE relajara los requisitos para liberalización de visas,

era poco creíble que Turquía pudiera hacer todos los cambios necesarios a su legislación para cumplirlos antes de junio. Sin embargo, lo interesante es que la ganancia para Turquía estaba en ser reconocido como un interlocutor válido, es decir, se trata de una concesión simbólica. Si el proceso de visas fracasara porque no cumple con los requisitos, el gobierno turco tendría la opción de culpar a la UE por su rigidez. Respecto a la adhesión ocurre algo similar. Ninguna de las partes esperaba realmente avanzar en el proceso, por lo que se eligió abrir un capítulo que en 2007 había sido bloqueado por Francia, pero ya no era contencioso (capítulo 33 sobre disposiciones financieras y de presupuesto).<sup>195</sup> En el tema del financiamiento, la segunda parte de los recursos acordados se condiciona al desempeño de Turquía en el cumplimiento de los proyectos para atender las necesidades de los refugiados. Esto permite a la UE comprar tiempo y crea incentivos para que Turquía utilice el dinero de acuerdo con los criterios que establezca la UE. Por supuesto, todas estas estrategias sólo son viables porque se trata de un acuerdo no vinculante, que por lo tanto no se puede hacer cumplir por la vía jurídica. Quizás esto puede hacerlo menos eficaz, ya que su cumplimiento depende de la voluntad de las partes, pero en definitiva es lo que permite que se concrete. Como se mencionó en el primer capítulo, precisamente ese carácter no obligatorio es lo que ha permitido que la UE eluda sus responsabilidades humanitarias sin consecuencias jurídicas.

En términos de compromisos concretos, para los Estados miembros el punto fundamental en la negociación era reducir las presiones migratorias sobre las islas griegas y evitar los costos de la repatriación de personas que no califican para ser reconocidas como refugiadas; la concesión de Turquía de recibir a todos los migrantes resuelve este asunto y representa una victoria importante para la UE. A cambio Turquía recibe recursos económicos y reconocimiento

---

<sup>195</sup> Hollande dio su visto bueno para que este capítulo se abriera.

al resolver el problema que la UE no puede atender sola debido a sus divisiones internas. Así, a pesar de su gobierno autoritario, sus violaciones a derechos humanos y ataques a la libertad de prensa, el socio problemático de la UE se convirtió en su salvavidas. El plan de Merkel finalmente se concretó.

## CONCLUSIÓN

Con la consolidación del Acuerdo de Refugiados entre Turquía y la UE, termina el periodo temporal que se analiza en esta tesis. El ARTUE fue la culminación de una etapa convulsa para las relaciones entre los Estados miembros, los cuales tenían opiniones encontradas sobre cómo responder a una crisis exógena provocada por el aumento de flujos migratorios externos. De acuerdo con el IL, en este capítulo se rastreó la segunda parte del proceso de negociación intergubernamental y de elección institucional, que derivó en el ARTUE. Como se mencionó al inicio de este capítulo, las soluciones que se plantearon en esta segunda etapa estaban basadas en la externalización, es decir, la acción de buscar en el exterior soluciones a los asuntos que la UE no podía resolver internamente. Éste es un *modus operandi* común en temas migratorios y de asilo porque el control nacional que los países ejercen en estos asuntos dificulta llegar a acuerdos a nivel de la UE. El caso de la crisis migratoria de 2015-2016 no es la excepción. Así, los acontecimientos que se analizaron en este capítulo ocurrieron en la frontera entre lo interno y lo externo e involucraron la coordinación de política con diversos socios de la UE que no son países miembros.

El desacuerdo entre los Estados miembros puede resumirse a partir de dos posturas, representadas por las preferencias nacionales de Austria y de Alemania. El gobierno austriaco abogó por la vía de cerrar fronteras y colaborar con los países de la Ruta de los Balcanes —

Serbia y Macedonia, principalmente— para coordinar políticas restrictivas a la migración. Sin embargo, su solución implicaba dañar sustancialmente el libre tránsito en la Zona Schengen, lo cual era inaceptable para Alemania. La canciller alemana defendió la necesidad de una solución europea basada en la solidaridad a lo largo de todo el proceso de negociación intergubernamental en torno a la crisis migratoria. Esto significaba evitar a toda costa medidas unilaterales como el cierre de fronteras que dejara a personas migrantes desprotegidas o impusiera una carga desproporcionada sobre los países de primera línea, principalmente Grecia.

Como se expuso, en varias ocasiones, Merkel argumentó que las soluciones nacionales no eran sostenibles y destacó la necesidad de llegar a un acuerdo con Turquía, por tratarse de una opción en la que todos los Estados miembros estaban de acuerdo. Ese mínimo denominador común sería la clave para la resolución del asunto. Si tomamos en cuenta las preferencias nacionales de Alemania analizadas en el capítulo III, queda claro que, a pesar de que había cierta apertura hacia los migrantes y refugiados entre los grupos de interés y la opinión pública, Merkel se encontraba en una situación política frágil derivada de la presión de la *CSU* y el *AfD* para restringir los flujos migratorios. El comportamiento y la posición nacional de Alemania en esta segunda etapa de negociaciones es interesante porque no se alineó del todo con sus preferencias nacionales expresadas al inicio de la crisis migratoria. Tuvo que adaptarse a lo que ocurría en el nivel europeo y aceptar la solución que le permitía minimizar pérdidas y maximizar sus preferencias en las áreas en las que fuera posible para que fuera posible “descargar” (*download*) el acuerdo en el sistema político interno.

Si Merkel se hubiera guiado únicamente por las críticas internas, quizás hubiera optado por la solución que defendía Austria; cerrar unilateralmente sus fronteras era una estrategia completamente viable para un país muy lejano a las fronteras externas de la UE. Sin embargo, la

interpretación de Merkel de los intereses de Alemania incluía una visión a mediano y largo plazo de la conveniencia de proteger la zona Schengen. ¿Es esto la manifestación de una racionalidad pragmática dado el beneficio que representa para Alemania o es reflejo de la identidad europea de Alemania como una potencia hegemónica que defiende los valores e instituciones comunitarias? Moravcsik probablemente argumentaría que se trata de la primera: el IL afirma que ningún país miembro defiende intereses abstractos o valores que no le benefician de alguna manera. Sin embargo, siguiendo a Börzel y a Lavenex, se puede añadir que estas opciones no son excluyentes: había un interés material específico en detener los flujos migratorios que se complementaba con el interés pragmático e identitario de *marcar la pauta* en la protección de la integridad de la Zona Schengen, haciendo lo que otros países miembros no querían o no podían (no tenían el peso político, económico o administrativo) hacer.

## CONSIDERACIONES FINALES | ¿POTENCIA RETICENTE O INCAPAZ?

El objetivo de esta investigación fue responder a la pregunta: ¿qué determinó los intereses y preferencias de Alemania en el tema de la crisis migratoria, cómo evolucionaron y cómo se proyectaron en la UE? Para ello, se rastreó cómo el sistema político alemán articuló una posición nacional respecto a las presiones migratorias y cómo dicha posición se reflejó en las acciones del poder ejecutivo de ese país en el ámbito de las instituciones de la UE. El argumento central que se planteó fue que el cambio en la articulación de las preferencias nacionales de Alemania se reflejó y retroalimentó en y de lo que ocurría en el nivel europeo, mediante un proceso dinámico de influencia recíproca. Este proceso avanzó de una política de puertas abiertas en Alemania a los solicitantes de asilo, a la búsqueda de un esquema de responsabilidades compartidas en la reubicación de los refugiados que fracasó, y culminó en un acuerdo comunitario con Turquía para detener el flujo de migrantes desde el Mar Egeo.

En el primer capítulo, se delineó un marco analítico basado en el esquema del intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, el cual está compuesto por tres etapas — formulación de preferencias nacionales, negociación interestatal y elección institucional. De manera complementaria, se integraron elementos de la literatura de la europeización, principalmente el concepto de *upload/download* de Tanja Börzel, y de la literatura de la externalización de la política migratoria y de asilo de la UE. Ambos conceptos buscan delinear un proceso dinámico de retroalimentación en la toma de decisiones entre el nivel nacional y el nivel europeo. Con ello se buscó contextualizar el caso de estudio en la discusión sobre integración europea respecto a un área de política que presenta particularidades dentro de la lógica del IL. Como apuntan autores como Lavenex y Fitzgerald, la jurisdicción limitada de las instituciones supranacionales, así como la escasa armonización de las políticas migratorias y de

asilo entre los países miembros generan un impulso para “virar hacia afuera” y buscar solucionar conflictos comunitarios por medio de la externalización a terceros países. Esta adición teórica al IL resultó útil para explicar la no-elección institucional que resultó del proceso de negociación intergubernamental y derivó en el Acuerdo de Refugiados entre Turquía y la UE.

El segundo capítulo de esta investigación se orientó a contextualizar el caso de estudio por medio del análisis del *statu quo ante* de la política migratoria y de asilo de la UE—en particular, la Agenda Europea de Migración— como antecedente al ARTUE. Se hizo una revisión histórica del desarrollo del marco jurídico europeo en esta materia y se confirmó el argumento de Lavenex sobre las dificultades en la armonización de políticas migratorias. También se observó la falta de coherencia y delimitación adecuada de responsabilidades entre Estados miembros para responder a las presiones migratorias. Se rastreó la discusión a nivel UE sobre el establecimiento de cuotas nacionales para la reubicación de solicitantes de asilo y se identificaron dos grupos de países con posiciones distintas: 1. a favor del sistema de cuotas, ya sea porque se benefician directamente de él como países de primera entrada (Grecia e Italia), son países destino o tienen un interés humanitario en el tema (Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica); 2. en contra del sistema de cuotas, ya sea porque sus poblaciones tienen actitudes negativas hacia la migración o tienen gobiernos de derecha (países de Europa Central y del Este, incluidos Austria, Hungría y Chequia); o porque son indiferentes a la crisis y no quieren adquirir más responsabilidades (países bálticos, Portugal y Chipre). La tipología de Börzel entre *pace-setters*, *foot-draggers* y *fence-sitters* fue útil para llegar a esta clasificación, ya que permitió mapear de manera general los intereses y estrategias de cada uno de los grupos.

A partir del análisis de opinión pública y del rastreo del proceso de discusión sobre la instauración de cuotas de reubicación, se observó que Alemania impulsó consistentemente el

sistema de cuotas como una solución europea que ayudaría a reducir la carga sobre los países de primera entrada. Sin embargo, los países que se oponían al esquema de cuotas contaban con una alternativa unilateral de política viable—cerrar fronteras y negarse a recibir a más solicitantes de asilo—que les permitió formar un bloque y negarse a negociar con sus pares. La falta de acuerdos entre los Estados miembros derivó en un *impasse* en la aplicación de políticas y medidas concertadas a la crisis. Por ello, el mínimo denominador común que se alcanzó en esta primera etapa fue el reforzamiento de las fronteras externas. En ese sentido, Alemania no logró plasmar (*upload*) sus preferencias prioritarias en el acuerdo de la UE y tuvo que cambiar su estrategia para reflejar al menos una parte de sus preferencias en el resultado final de política.

En el tercer capítulo, se analizó el proceso de formación de preferencias nacionales en Alemania en torno a la crisis migratoria. A pesar de que la política de puertas abiertas de Merkel fue popular inicialmente, la oposición de la CSU, el crecimiento de la derecha radical y los ataques contra refugiados obligaron a la Canciller a modificar su posición y buscar una alternativa que redujera efectivamente el número de solicitantes de asilo que llegaban a Alemania. Dado el fracaso del sistema de cuotas de reubicación, se planteó la posibilidad de buscar un acuerdo con Turquía para evitar que los flujos migratorios llegaran a la UE, aprovechando la relación particular de ese país con Alemania. Se observó que esta alternativa fue bien recibida entre diversos grupos de interés así como en la opinión pública y resultó un punto medio aceptable para los grupos de derecha. En esta etapa, el intergubernamentalismo liberal resultó útil en un primer momento para estructurar el acercamiento analítico al proceso de articulación de preferencias nacionales, pero el esquema de Börzel fue mucho más eficaz para explicarlo. En este capítulo se trazó el cambio en las preferencias de Alemania respecto a la crisis, las cuales se retroalimentaron y adaptaron a partir de lo que ocurría en la negociación en el nivel europeo. Así, el cambio no puede explicarse en un nivel y otro de manera aislada; el margen de maniobra

de Merkel para encontrar una solución a la crisis estaba limitado por la negociación a nivel europeo (el fracaso del esquema de cuotas), pero también debía responder a los intereses de las fuerzas políticas internas. En esa interacción, la preferencia que Alemania decidió preservar en el nivel europeo fue la integridad de la zona Schengen.

Mientras que en el capítulo II se estudió la dimensión interna de las políticas de la UE en torno a la crisis de Schengen, el capítulo IV se concentró en analizar las medidas que se aplicaron en las fronteras externas de la UE y en colaboración con terceros países para atender los flujos migratorios de septiembre de 2015 a marzo de 2016. La respuesta de política de la UE se estudió a partir de dos acontecimientos clave: el cierre de la Ruta de los Balcanes Occidentales y el Acuerdo de Refugiados con Turquía. Para esta etapa, se utilizó la teoría del “viraje hacia arriba y hacia afuera” de Sandra Lavenex, quien argumenta que las atribuciones limitadas de las instituciones supranacionales en el área de migración y asilo provocan que los asuntos se trasladen al nivel intergubernamental y que, cuando no pueden resolverse en el Consejo Europeo, se externalicen por medio de acuerdos con terceros países. El fracaso de la negociación intergubernamental que implicó la discusión sobre el sistema de cuotas de reubicación—el cambio hacia arriba— derivó en la búsqueda de soluciones con los países de los Balcanes occidentales y con Turquía—el cambio hacia afuera.

A partir de esta dinámica, se delineó el papel que Alemania desempeñó en promover un acuerdo con Turquía para detener los flujos migratorios. Se concluyó que los Estados miembros se agruparon en torno a dos posturas principales: la del gobierno austriaco y la del gobierno alemán. La primera giraba en torno al cierre de fronteras y la colaboración con los países de la Ruta de los Balcanes para coordinar medidas que restringieran la migración. En respuesta a esta posición, la Canciller Merkel destacó la importancia de mantener la zona Schengen abierta y

evitar medidas unilaterales que coartaran la solidaridad entre los socios europeos, como había hecho antes, pero propuso el ARTUE como alternativa de política. Este acuerdo fue el mínimo denominador común que todos los países miembros estuvieron dispuestos a aceptar, porque implicaba detener los flujos migratorios por completo y evitaba el colapso de la zona Schengen. En este sentido, el impulso que Alemania dio a este acuerdo y que se apalancó en su “relación especial” con Turquía facilitó que los países miembros lo aceptaran como una solución viable y deseable.

El Acuerdo de Refugiados con Turquía fue en muchos sentidos una solución incompleta y subóptima a la crisis originada por las presiones migratorias. Sin duda, una reforma al Sistema Europeo Común de Asilo podría haber facilitado el procesamiento de solicitudes, la reubicación y el reasentamiento de solicitantes. El sistema de cuotas que se describió en el capítulo II era una opción de política en esa dirección. Sin embargo, la falta de acuerdos entre los países miembros y la existencia de políticas alternativas viables —como el cierre unilateral de fronteras— provocó que la negociación intergubernamental culminara en un convenio no vinculante con compromisos ambiguos o difíciles de cumplir, que estaba hecho para salir del paso. Esto es consistente con dos ideas que se expusieron en el capítulo I de este trabajo; por una parte, el concepto de “*muddle through*” que presenta Moravcsik y que se refiere a la consolidación de acuerdos de mínimo denominador común; y por otra parte, los argumentos de Caporaso y Lavenex, quienes coinciden en que los acuerdos incompletos son una característica fundamental del avance de la integración europea al generar un efecto de “fracasar hacia adelante”, que permite salir del *impasse* que provocan los desacuerdos de política en torno a un problema común.

En este sentido, el liderazgo de Alemania para promover el ARTUE —incompleto e imperfecto, pero viable— fue fundamental no sólo para salir del *impasse*, como se apuntó en el

primer capítulo, sino para elegir una solución de política común, basada en la solidaridad europea, que evitara el colapso de la zona Schengen. Como se argumentó en el capítulo IV, esta posición no corresponde del todo con las preferencias nacionales iniciales de Alemania que se presentaron en el capítulo III, ya que las presiones internas que enfrentaba el gobierno de Angela Merkel en relación con la crisis habrían apuntado a una política unilateral de cierre de fronteras nacionales, alineada con la solución que defendía Austria. Esto no significa que el gobierno alemán actuara en contra de los intereses de sus ciudadanos, sino que tuvo que adaptar las preferencias nacionales en función de lo que permitía la negociación en el nivel europeo, mientras preservaba al menos un parte de sus intereses; la protección de Schengen. En este caso, la idea de que la preservación de Schengen —y de la cooperación europea en general— es beneficiosa para los intereses de Alemania está presente en la posición que el gobierno alemán impulsa a nivel nacional y a nivel de la UE. Es decir, la insistente y aparentemente desinteresada defensa de las instituciones europeas que llevó a cabo Alemania durante este periodo revela más bien una continuación de la defensa de sus preferencias nacionales.

En futuras investigaciones sería conveniente replicar un análisis de esta naturaleza con otros países miembros para comparar sus procesos de formación de preferencias nacionales y así emitir un juicio sobre qué tan eficaces son para traducirlas en decisiones de asuntos de política específicos. También sería deseable llevar a cabo investigaciones similares para analizar cómo ha evolucionado la promoción que hace Alemania de sus intereses en las instituciones de la UE y si esto se relaciona con el partido político en el poder ejecutivo o los intereses políticos o la personalidad de la o el Canciller en turno.

Finalmente, a partir de lo que se observó en esta investigación, conviene cerrar con una reflexión general sobre el papel de Alemania como una potencia hegemónica reticente en los

asuntos de la UE. En el caso de estudio, Alemania se comportó como un *pace-setter* en todos los casos al ser el primer país en abrir sus fronteras a los refugiados, al impulsar activamente el esquema de cuotas y al promover el ARTUE como la única solución viable a la crisis. Sin embargo, el gobierno alemán no tuvo éxito en reflejar todas sus preferencias en el resultado final de política. Precisamente por ello tuvo que cambiar y adaptar sus preferencias de acuerdo con el juego recíproco entre los intereses del nivel nacional y los del nivel de la UE, como indican los esquemas de la europeización de Tanja Börzel. El dinamismo de esa interacción refleja que, a pesar de contar con el peso político, económico y administrativo para marcar la pauta, Alemania no fue capaz de transferir todas sus preferencias nacionales al nivel europeo, sino que tuvo que adaptarlas a lo que era posible para intentar preservar al menos un parte de ellas. Así pues, se puede argumentar que la supuesta reticencia de Alemania a comportarse como líder hegemónico quizás pueda atribuirse a la influencia de ciertas fuerzas políticas internas en la articulación de preferencias nacionales en el nivel europeo.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS Y ARTÍCULOS

Aydın-Düzgit, Senem y Nathalie Tocci, *Turkey and the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

Beach, Derek, “Process-Tracing Methods in Social Science”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 25 de enero de 2017, Oxford University Press, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176> (consultado el 09/05/2020).

Bergfeld, Mark, “Germany’s Willkommenskultur: Trade Unions, Refugees and Labour Market Integration”, *Global Labour Journal*. 8 (2017), pp. 81-89.

Börzel, Tanja, “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization”, *JCMS*, 40(2002), p. 193-214.

———, Tanja, “Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, University of Belfast, 2(2003), pp. 1-15.

Börzel, Tanja y Thomas Risse, “From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization and Identity Politics”, *Journal of European Public Policy*, 25 (2018), pp. 83-108.

Bulmer, Simon y William Paterson, “Germany and the European Union: From ‘tamed power’ to normalized power?”, *International Affairs*, 86 (2010), pp. 1051-1073.

———, “Germany’s role in the handling of the European monetary and refugee crisis”, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Institut für Europäische Politik, noviembre de 2016, pp. 1-10.

- Caporaso, J.A, “The promises and pitfalls of an endogenous theory of institutional change: a comment’, *West European Politics*, 30(2), p. 393 cit. por M. Scipioni, “Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis”, *Journal of European Public Policy*, 25:9, 2018, pp. 1357-1375.
- Casas, Maribel, *et al*, “Stretching Borders Beyond Sovereign Territories? Mapping EU and Spain’s Border Externalization Policies”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2 (2011), pp. 71-90.
- Comte, Emmanuel *The History of the European Migration Regime: Germany’s Strategic Hegemony*, Nueva York, Routledge, 2018.
- Dalton, Russell J., “Chapter 7”, *Politics in Germany: The Online Edition*, University of California Irvine, 2014, <http://www.socsci.uci.edu/~rdalton/Pgermany.htm>
- Dursun-Özkanca, Oya, *Turkey–West Relations: The Politics of Intra-alliance Opposition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- Fitzgerald, David S., *Refuge Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Nueva York, Oxford University Press, 2019.
- Guild, Elspeth, *et al.*, *Enhancing the Common European and Asylum System and Alternatives to Dublin: Study for the LIBE Commission*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2015.
- Katzenstein, Peter J., *Tamed Power: Germany in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- Keohane, Robert O. and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.
- Kundnani, Hans, *The Paradox of German Power*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.

- Lavenex, Sandra, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System”, *Journal of Common European Market Studies*, vol. 56, no. 5, 2018, pp. 1195-1212.
- , “Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity”, en Helen Wallace, Mark A. Pollack y Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- , “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, 29 (2006), pp. 329-350.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- , and Frank Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism” en Antje Wiener, T. A. Börzel, and T. Risse (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019 (3<sup>a</sup> ed.).
- Naurin, Daniel, “The Councils of the EU: Intergovernmental bargaining in a supranational polity” en Jeremy Richardson y Sonia Mazey, *European Union: Power and policy-making*, Routledge, Londres y Nueva York, 2015, pp. 135-155.
- , “Liberal Intergovernmentalism in the Councils of the EU: A Baseline Theory?”, *Journal of Common Market Studies*, 56 (2018), p. 1526-1543.
- Panke, Diana, “Process Tracing: Testing Multiple Hypotheses with a Small Number of Cases”, *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 125-140.
- Putnam, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42 (1988), pp. 427-460.

- Ruhrmann, Henriette, y David Fitzgerald, “The Externalization of Europe’s Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016”, *Center for Comparative Immigration Studies-UCSD*, Working Paper No. 194, septiembre 2016.
- Sahin Mencuteka, Zeynep y Bahar Baserb, “Mobilizing Diasporas: Insights from Turkey’s Attempts to Reach Turkish Citizens Abroad”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20 (2018), pp. 86-105.
- Schimmelfennig, Frank, “European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises”, *Journal of European Public Policy*, 25 (2018), pp. 969-989.
- Šelo Šabić, Senada y Sonja Borić, “At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route”, *Friedrich Ebert Stiftung-SOE Dialog Südosteuropa*, 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13059.pdf>, (consultado el 13/02/2021).
- Stavridis, Stelios, *La Unión Europea y el conflicto chipriota*, Barcelona, Icaria, 2008.
- Steinmeier, Frank-Walter, “Germany's New Global Role: Berlin Steps Up”, *Foreign Affairs*, vol.95, no. 4, pp. 106-113.
- Trampusch, Christine y Bruno Palier “Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality”, *New Political Economy*, 21 (2016), pp. 437-454.
- Veebel, Viljar, “Balancing Between Solidarity and Responsibility: Estonia in the EU Refugee Crisis”, *Journal of Baltic Security*, 1(2016), pp. 28-61.
- Wlezien, Christopher, “On the Salience of Political Issues: The Problem with ‘Most Important Problem’”, *Electoral Studies*, 24 (2005), pp. 555-579.

## FUENTES PRIMARIAS

Amnesty International, “Das EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig”, 16 de marzo de 2016,

<http://www.amnesty.de/2016/3/14/das-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig>,

(consultado el 15/05/2020).

Amnesty International, “Refugee Crisis: Balkans border blocks leave thousands stranded”, 20 de

noviembre de 2015, [https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/11/refugee-](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/11/refugee-crisis-balkans-border-blocks-leave-thousands-segregated-and-stranded-in-greece/)

[crisis-balkans-border-blocks-leave-thousands-segregated-and-stranded-in-greece/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/11/refugee-crisis-balkans-border-blocks-leave-thousands-segregated-and-stranded-in-greece/),

(consultado el 01/10/2019).

Comisión Europea, ‘Spring 2015 Standard Eurobarometer: Citizens see immigration as top

challenge to tackle’, IP/15/5451, 31 de julio de 2015.

———, “Definición de asylum-shopping”, *Glosario -Migración y Asuntos Internos*,

[https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping_en),

(consultado el 09/05/2020).

———, “Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and

migration management in view of the situation in Syria and Iraq”, MEMO/15/5777, 6

de octubre de 2015,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5777](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5777),

(consultado el 09/05/2020).

———, “European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations”,

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en),

(consultado 08/01/2021).

———, “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of

action”, 25 de octubre de 2015,

- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904), (consultado el 24/5/2020).
- , “People in the EU – statistics on demographic changes”, noviembre-diciembre 2017, p. 13, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/41896.pdf> (consultado 11/02/2021).
- , “Remarks by Commissioner Avramopoulos following the Justice and Home Affairs Council”, 25 de febrero de 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_426), (consultado el 09/05/2020).
- , “Report from the Commission to the European Parliament and the Council”, COM(2016) 141, 4 de marzo de 2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_20160304\\_progress\\_report\\_on\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_hotspots\\_in\\_greece\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_20160304_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf), (consultado el 05/01/2021).
- , “Report: European Views on the Priorities of the European Union”, *Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015*, Fieldwork November 2015.
- , “Standard Eurobarometer 84: Public opinion in the European Union - First Results”, otoño 2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151223\\_2\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151223_2_en) (consultado el 19/03/2021)
- , “Reporte: La Unión Europea y la crisis de refugiados”, *Serie La UE y*, 24 de agosto de 2016, p. 3, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1aa55791-3875-4612-9b40-a73a593065a3/language-es/format-PDF/source-190671081>, (consultado el 11/02/2021).

- , *A Common European and Asylum System*, Luxemburgo, Publications Office of the EU, 2014.
- , *Agenda Europea de Migración*, 13 de mayo de 2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary\\_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/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf), (consultado el 11/11/2019).
- , Glosario de la Red Europea de Migración, [https://ec.europa.eu/homeaffairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/nonrefoulement\\_en](https://ec.europa.eu/homeaffairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/nonrefoulement_en) (consultado el 15/05/2020).
- , *Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 27 de mayo de 2015.
- Consejo de la Unión Europea, “Declaration of the High-level Conference on the Eastern Mediterranean – Western Balkans Route”, 714/15, 8 de octubre de 2015.
- , Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 14 de septiembre de 2015, 12002/1/15, <https://www.consilium.europa.eu/media/21906/st12002-re01en15.pdf> (consultado el 06/05/2019).
- Consejo Europeo, “Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo”, 25-26 de junio de 2015, <http://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>, (consultado el 9/11/2019).
- , “Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE”, 8 de marzo de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/>, (consultado el 09/05/2020).

———, “Declaración UE – Turquía”, 18 de marzo de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (consultado el 11/10/2020).

———, “Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President of Turkey Recep Tayyip Erdoğan”, 5 de octubre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/05/tusk-meeting-turkey-president-Erdoğan/>, (consultado el 09/05/2020).

———, “Reunión del Consejo Europeo - Conclusiones”, 15 de octubre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf> (consultado el 09/05/2020).

———, Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 23 de septiembre de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>, (consultado el 11/5/2020).

Deutscher Bundesrat, Stenografischer Bericht 942. Sitzung, Plenarprotokoll 942, Berlín, 26 de febrero de 2016, <https://bit.ly/3d65SoG> (consultado el 13/05/2020).

Deutscher Bundestag, “Intervención de la representante Sahre Wagenknecht (Die Linke)”, Plenarprotokoll 18/130, 15 de octubre de 2015, p. 12560, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18130.pdf>, (consultado el 10/05/2020).

———, “Stenografischer Bericht: 160. Sitzung”, *Plenarprotokoll 18/160*, Berlín, 16 de marzo de 2016, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18160.pdf>, (consultado el 13/02/2021).

———, *Plenarprotokoll 18/124*, 24 de septiembre de 2015.

*Diario Oficial de la UE*, “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable

del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida”, N° 604/2013, 26 de junio de 2013.

*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”, N° C 254/1, 15 de junio de 1990.

European Council on Refugees and Exiles, “ECRE: The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece”, 9 de diciembre de 2016, <https://www.ecre.org/ecre-the-implementation-of-the-hotspots-in-italy-and-greece/>, (consultado el 10/05/2020).

European Stability Initiative, “The Merkel Plan: Restoring control, retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis”, 4 de octubre de 2015, <https://www.esiweb.org/sites/default/files/reports/pdf/ESI%20-%20The%20Merkel%20Plan%20-%20Compassion%20and%20Control%20-%204%20October%202015.pdf>, (consultado el 09/05/2020).

Fleming, Melissa, “Crossings of Mediterranean Sea exceed 300,000, including 200,000 to Greece”, *UNHCR*, 28 de agosto de 2015, <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/8/55e06a5b6/crossings-mediterranean-sea-exceed-300000-including-200000-greece.html>, (consultado el 19/05/2020).

Gobierno federal alemán, “Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem türkischen Präsidenten Erdoğan”, 18 de octubre de 2015, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-tuerkischen-praesidenten-erdo%C4%9Fan-am-18-oktober-2015-849368>, (consultado el 09/05/2020).

- , Oficina Federal de Migración y Refugiados, “Königsteiner Schlüssel”, *Glossar*, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/K/koenigsteiner-schluessel.html?view=renderHelp%5BCatalogHelp%5D&nn=1363258>, (consultado el 11 de noviembre de 2019).
- , Ministerio Federal del Interior, “Declaración conjunta del Ministro Federal, Thomas de Maizière, y el Ministro de la República Francesa, Bernard Cazeneuve, sobre el mecanismo de reubicación para solicitantes de asilo que necesitan protección”, Moritzburg, Alemania, 1 de junio de 2015, <https://bit.ly/3aiHbU7>, (consultado el 13/02/2021).
- Human Rights Watch, “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”, 6 de marzo de 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees> (consultado el 15/05/2020).
- Infratest Dimap, “ARD-DeutschlandTREND, Repräsentative Erhebung zur politischen Stimmung”, agosto 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-1237.pdf>, (consultado el 09/05/2020).
- , “ARD-DeutschlandTREND: Eine Studie im Auftrag der Tagesthemen”, diciembre 2015, p.4. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-459.pdf>, (consultado el 09/05/2020).
- Juncker, Jean Claude, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, Estrasburgo, 15 de julio de 2014, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker--political-guidelines.pdf> (consultado el 09/01/2021).
- ProAsyl, *Comunicado de Prensa*, 14 de marzo de 2016, <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/pro-asyl-legt-rechtsgutachten-vor-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig/> (consultado el 15/05/2020).

Republic of Austria, Federal Ministry of the Interior, “Managing Migration Together: Declaration”, 24 de febrero de 2016, [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussendungen/2016/WeS\\_t balkankonferenz\\_Draft\\_Declaration\\_Letztfassung.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussendungen/2016/WeS_t balkankonferenz_Draft_Declaration_Letztfassung.pdf), (consultado el 09/05/2020).

Servicio Europeo de Acción Exterior, “European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia”, 30 de septiembre de 2016, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf), (consultado el 19/05/2020).

Unión Europea, “Definición de método abierto de coordinación”, *Glosario -Legislación de la UE*, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open\\_method\\_coordination.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=es), (consultado el 09/05/2020).

———, “Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo”, 29 de junio de 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032>, (consultado el 09/10/2018).

———, “Directiva del Consejo 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado”, 2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN> (consultado 09/05/2020).

———, “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo no. 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida”, 2013.

———, “Reglamento del Parlamento y el Consejo Europeo no. 343/2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”, 2003.

#### FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Alexander, Robin, “Die Union verweigert Merkel die Gefolgschaft”, *Die Welt*, 27 de septiembre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article146898053/Die-Union-verweigert-Merkel-die-Gefolgschaft.html>, (consultado el 09/05/2020).

“Asylanträge von Syrern werden wieder einzeln geprüft”, *Die Welt*, 31 de diciembre de 2015, [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/thema\\_nt/article150493736/Asylantraege-von-Syrern-werden-wieder-einzeln-geprueft.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/thema_nt/article150493736/Asylantraege-von-Syrern-werden-wieder-einzeln-geprueft.html), (consultado el 10/05/2020).

“Austria hosts Balkan refugee conference without Greece”, *Deutsche Welle*, 24 de febrero de 2016, <https://www.dw.com/en/austria-hosts-balkan-refugee-conference-without-greece/a-19069784>, (consultado el 09/05/2020).

Barigazzi, Jacopo, “5 Reasons Europe Is Failing on Migration”, *Politico*, 1 de septiembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/europe-failing-migration-crisis/> (consultado el 11/02/2021).

———, “What Erdoğan wants from Europe”, *Politico EU*, 5 de octubre de 2015, <https://www.politico.eu/article/what-Erdoğan-wants-from-europe-turkey-migration-refugee-crisis/>, (consultado el 09/05/2020).

- , “EU invites Turkey to the summit table”, 12 de noviembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/eu-invites-turkey-to-the-summit-table-tayyip-timmermans/> (consultado el 15/05/2020).
- , “EU tries to heal Vienna-Berlin split on migration”, *Politico*, 25 de febrero de 2016, <https://www.politico.eu/article/eu-tries-to-heal-vienna-berlin-split-on-migration-refugees-crisis/>, (consultado el 09/05/2020).
- , “Bulgaria raises new problems with EU-Turkey deal”, 13 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-raises-new-problems-with-eu-turkey-deal/>, (consultado el 09/05/2020).
- , “EU-Turkey migration deal on life support”, 14 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/eu-turkey-migration-deal-opposition-agreement-summit-life-support-refugees/>, (consultado el 09/05/2020).
- Bonomolo, Alessandra, “UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels”, *The Guardian*, 20 de abril de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre>, (consultado el 04/11/2019).
- Braun, Stefan, “Die Türkei loben, ohne Erdoğan zu hofieren”, *Süddeutsche Zeitung*, 18 de septiembre de 2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/steinmeiers-besuch-in-ankara-die-tuerkei-loben-ohne-Erdoğan-zu-hofieren-1.2654976> (consultado el 09/05/2020).
- Brössler, Daniel, *et. al.*, “Warum die Türkei-Reise für Merkel so wichtig ist”, *Süddeutsche Zeitung*, 17 de octubre de 2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/tuerkei-besuch-eine-bruecke-zum-bosporus-1.2695341>, (consultado el 26/03/2020).

- “CSU will Obergrenze von 200 000 Flüchtlingen”, *Süddeutsche Zeitung*, 3 de enero de 2016, <https://www.sueddeutsche.de/politik/migration-csu-will-obergrenze-von-200-000fluechtlingen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160103-99-676940>, (consultado el 30/05/2020).
- D’Argenio, Alberto, “Vertice UE, compromesso nella notte: 40mila migranti distribuiti in 2 anni”, *La Repubblica*, 26 de junio de 2015, [repubblica.it/esteri/2015/06/26/news/vertice\\_ue\\_sui\\_migranti-117716562/?refresh\\_ce](http://repubblica.it/esteri/2015/06/26/news/vertice_ue_sui_migranti-117716562/?refresh_ce), (consultado el 17/7/2019).
- Dams, Jan *et. al.*, “Das bemerkenswerte Bekenntnis der deutschen Top-Firmen”, *Die Welt*, 10 de febrero de 2016, <https://www.welt.de/wirtschaft/article152082183/Das-bemerkenswerte-Bekenntnis-der-deutschen-Top-Firmen.html>, (consultado el 09/05/2020).
- Delcker, Janosch, “Viktor Orbán, Bavaria’s hardline hero”, *Politico EU*, 23 de septiembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-bavaria-hardline-hero-seehofer-migration-borders/>, (consultado 08/01/2021).
- , “Germany sending 200 refugees per day back to Austria”, *Politico EU*, 12 de enero de 2016, <https://www.politico.eu/article/germany-sending-200-refugees-per-day-back-to-austria-migration-border/>, (consultado el 08/01/2021).
- , “Angela Merkel says Turkey ‘will do everything’ to cut migration, 25 de enero de 2016, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-says-turkey-will-do-everything-to-cut-migration-davutoglu-refugees-asylum-schengen/>, (consultado el 10/05/2020). “DGB-Beschluss zur Flüchtlingspolitik - Spendenaktion gestartet”, 6 de diciembre de 2015, <https://www.dgb.de/presse/++co++b70a2a06-999c-11e5-a3e4-52540023ef1a>, (consultado el 05/11/2019).

“EU interior ministers agree on refugee quota system”, *Deutsche Welle*, 22 de septiembre de 2015, <http://www.dw.com/en/eu-interior-ministers-agree-on-refugee-quota-system/a-18730634>, (consultado el 19/11/2019).

Fichtner, Ullrich et. al, “The EU's Shipwrecked Refugee Plan”, *Der Spiegel Online*, 23 de junio de 2015, <http://www.spiegel.de/international/europe/how-eu-promises-to-introduce-refugee-quotas-failed-a-1040226.html>, (consultado el 18/05/2020).

Gotev, Georgi, “Leaders clash at migration mini-summit”, *Euractiv*, 26 de octubre de 2015, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/leaders-clash-at-migration-mini-summit/>, (consultado el 10/05/2020).

Goldapp, Naemi “Angela Merkel bei Anne Will – , Ich habe einen Plan”, *Welt*, 7 de octubre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article147353050/Angela-Merkel-bei-Anne-Will-Ich-habe-einen-Plan.html> (consultado el 09/05/2020).

Jovanovic, Igor y Filip Avramovic, “Serbia Will Take in Some Migrants, Vucic Says”, *Balkan Insight*, 2 de septiembre de 2015, <https://balkaninsight.com/2015/09/02/serbia-to-receive-certain-number-of-migrants-pm-says-09-01-2015/#sthash.s7vLCdOV.dpuf>, (consultado 08/01/2021).

Karnitschnig, Matthew, “Backlash grows against Merkel over refugees”, *Politico*, 11 de septiembre 2015, <https://www.politico.eu/article/backlash-merkel-refugees-migration-germany-coalition-pressure/>, (consultado el 05/01/2021).

Kingsley, Patrick y Jennifer Rankin, “EU-Turkey deal could see Syrian refugees back in war zones, says UN”, *The Guardian*, 8 de marzo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/08/un-refugee-agency-criticises-quick-fix-eu-turkey-deal>, (consultado el 09/05/2020).

“Kontingentlösung für Türkei nimmt Gestalt an”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 de noviembre de 2015, <https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingskrise-kontingentloesung-fuer-tuerkei-nimmt-gestalt-an-13937583.html>, (consultado el 09/05/2020).

“Leaders decide to strengthen EU’s external borders”, *Euractiv*, 24 de septiembre de 2015, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/leaders-decide-to-strengthen-eu-s-external-borders/>, (consultado 08/01/2021).

“Merkel criticizes closing of Balkan route”, *Deutsche Welle*, 9 de marzo de 2016, <https://www.dw.com/en/merkel-criticizes-closing-of-balkan-route/a-19105311>, (consultado el 09/05/2020).

Merkel, Angela, “Können wir es wirklich schaffen, Frau Merkel?”, *Anne Will* (programa de televisión), 8 de octubre de 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html> (consultado el 09/05/2020).

Michel, Ana Maria *et al*, “Was geschah in Köln?”, *Die Zeit*, 5 de enero de 2016, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-01/koeln-silvester-sexuelle-uebergriffe-raub-faq>, (consultado el 09/05/2020).

Norland, Rod, “A Mass Migration Crisis, And It May Get Worse”, *The New York Times*, 15 de octubre de 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/01/world/europe/a-mass-migration-crisis-and-it-may-yet-get-worse.html>, (consultado el 20/11/2019).

“Orbán wirft Merkel "moralischen Imperialismus" vor”, *Süddeutsche Zeitung*, 23 de septiembre de 2015, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-klausur-orban-wirft-merkel-moralischen-imperialismus-vor-1.2661549>, (consultado 08/01/2021).

“Politisches Pygmäentum: Verhältnis von CDU und CSU”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 de octubre de 2015, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verhaeltnis-von-cdu-und-csu-politisches-pygmaentum-13885400.html> (consultado el 08/05/2020).

Ragozin, Leonid, “Latvians find unity in rejecting refugees”, *Politico*, 25 de septiembre de 2015, <http://www.politico.eu/article/latvia-migration-asylum-crisis-baltics-eu/>, (consultado el 11 /05/2020).

Rankin, Jennifer, “Turkey outlines ‘one for one’ plan to tackle Syrian refugee crisis”, *TheGuardian*, 7 de marzo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/07/eu-offers-another-3bn-to-turkey-at-emergency-migration-summit> (consultado el 09/05/2020).

Schäfer, Albert “Seehofers Spiel mit Europas Störenfried”, *Frankfurter Allgemeine*, 17 de octubre de 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/viktor-orban-besucht-horst-seehofer-im-bayerischen-landtag-14485223.html>, (consultado 08/01/2021).

Seibert, Thomas, “Erdogan gewinnt Präsidentenwahl knapper als erwartet”, *Der Tagesspiegel*, 10 de agosto de 2014, <https://www.tagesspiegel.de/politik/wahl-in-der-tuerkei-erdogan-gewinnt-praesidentenwahl-knapper-als-erwartet/10314842.html>, (consultado el 10/05/2020).

Somaskanda, Sumi, “Can This Man Save The Europe-Turkey Migrant Deal?”, *Foreign Policy*, 9 de septiembre de 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/09/09/can-this-man-save-the-europe-turkey-migrant-deal-gerald-knaus-esi-refugees/> (consultado el 09/05/2020).

Stefanini, Sara, “Cyprus threatens EU-Turkey refugee deal”, 14 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/cyprus-turkey-refugees-referendum-greece-migrants-accession-chapters/>, (consultado el 09/05/2020).

Sturm, Daniel Friedrich, “Länder zahlen 17 Milliarden Euro für Flüchtlinge”, *Welt*, 29 de diciembre de 2015,

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article150410362/Laender-zahlen-17-Milliarden-Euro-fuer-Fluechtlinge.html>, (consultado el 8/11/2019)

“Tauber: Flüchtlings-Obergrenze «wäre lediglich weiße Salbe»”, *Süddeutsche Zeitung*, 7 de enero de 2016, <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/migration-tauber-fluechtlings-obergrenze-waere-lediglich-weisse-salbe-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160107-99-755517>, (consultado el 09/05/2020).

Than, Krisztina, “Orban's ratings rise as Hungarian fence deters migrant 'invasion'”, *Reuters*, 6 de noviembre de 2015, <https://www.reuters.com/article/us-hungary-orban/orbans-ratings-rise-as-hungarian-fence-deters-migrant-invasion-idUSKCN0SV1J020151106>, (consultado el 06/05/2019).

“Türkische Gemeinde: Visa-Erleichterungen wichtiges Zugeständnis”, *Süddeutsche Zeitung*, 18 de marzo de 2016, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-tuerkische-gemeinde-visa-erleichterungen-wichtiges-zugestaendnis-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160318-99-264230>, (consultado el 10/05/2020).

Union Internationaler Demokraten (antes Union Europäisch Türkischer Demokraten), “UETD-Stellungnahme zu den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt”, 18 de marzo de 2016, <http://uetd.org/stellungnahme-landtagswahlen-in-baden-wuerttemberg-rlp-sachsen-anhalt/?lang=de>, (consultado el 18/11/2019).

Von Der Burchard, Hans, “Merkel forges new alliance on refugees”, *Politico EU*, 30 de noviembre de 2015, <https://www.politico.eu/article/merkel-forges-new-alliance-on-refugees-eu-turkey-summit/>, (consultado el 06/05/2019).

- Von Martin, Greive, “Länder stellen sich geschlossen gegen Schäuble”, *Welt*, 3 de diciembre de 2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article149597209/Laender-stellen-sich-geschlossen-gegen-Schaeuble.html>, (consultado el 08/11/2019).
- Winneker, Craig y Jacopo Barigazzi, “Tempers flare on migration at tense summit”, *Politico EU*, 26 de junio de 2015, [politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/](http://politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/), (consultado el 09/05/2020).
- , “EU agrees to new migration measures”, *Politico EU*, 15 de octubre de 2015, <https://www.politico.eu/article/eu-strikes-tentative-refugee-deal-turkey-migration-refugees-accession/>, (consultado el 09/05/2020).
- , “EU ready to present refugee plan to Turkey”, 18 de marzo de 2016, <https://www.politico.eu/article/eu-agrees-terms-of-refugee-offer-to-turkey/>, (consultado el 09/05/2020).
- Zalan, Eszter, “Hungary rejects EU offer to take refugees”, *EU Observer*, 11 de septiembre de 2015, <https://euobserver.com/migration/130217>, (consultado el 06/05/2019).