

**Universidad Siglo 21**



Trabajo Final de Grado. Manuscrito Científico.

Licenciatura en Relaciones Internacionales.

**La crisis migratoria europea: los desafíos de la cooperación entre Turquía y la UE  
frente al asilo de refugiados (2015-2020)**

Guillou, Nicolás Eduardo

Legajo: RIN01268

Tutora: Sesma, María Inés

Córdoba, Argentina, 2021

<b>Índice</b>	
<b>Resumen y palabras clave</b>	3
<b>Abstract and keywords</b>	4
<b>Introducción</b>	5
<b>Métodos</b>	13
Diseño	13
Participantes	13
Instrumentos	14
Análisis de datos	15
<b>Resultados</b>	16
Los refugiados y su incidencia en la región	16
La cuestión migratoria en la relación entre Turquía y la UE	18
Los organismos internacionales y la cooperación en temas migratorios	21
<b>Discusión</b>	22
<b>Referencias</b>	29

## Resumen

El presente trabajo tuvo como objetivo describir las características de la relación entre Turquía y la UE en el período entre 2015 y 2020, un plazo temporal que evidenció una intensificación de las relaciones entre Ankara y Bruselas debido a la crisis de refugiados. Con este propósito, se llevó a cabo una investigación cualitativa, no experimental, descriptiva y longitudinal. A través de la Teoría de la Interdependencia Compleja se buscó comprender los efectos recíprocos y la mutua dependencia de estos actores para afrontar la crisis migratoria. Para la misma se utilizaron fuentes secundarias, datos de organismos internacionales y bibliografía teórica. El influjo de refugiados se transformó en una variable que incidió en gran medida en las características de la relación entre Turquía y la Unión Europea: se observó como las cargas asimétricas de responsabilidad de asilo de refugiados repercutieron incrementando la tensión en los esfuerzos por cooperar en materia migratoria, un aspecto que se ha convertido en la clave para definir el destino de la futura relación entre Ankara y Bruselas. La investigación concluyó que las fricciones entre estos actores corresponden a la incomodidad surgida de la desigual carga de responsabilidades, y no al plano axiológico. Fue evidente que la interacción entre Turquía y la Unión Europea en el tratamiento del influjo de refugiados a partir de 2015 sacó a luz las vulnerabilidades existentes y dio lugar a una puja de intereses, que no está exenta de ser dinámica y cambiante.

**Palabras clave:** Turquía, Unión Europea, Inmigración, Refugiados, Interdependencia Compleja.

### **Abstract**

This paper aimed to describe the characteristics of the relationship between Turkey and the EU in the period between 2015 and 2020, a time frame that evidenced an intensification of relations between Ankara and Brussels due to the refugee crisis. For this purpose, a qualitative, non-experimental, descriptive and longitudinal research was conducted. Through the Complex Interdependence Theory, it was sought to understand the reciprocal effects and mutual dependence of these actors in dealing with the migration crisis. Secondary sources, data from international organizations and theoretical literature were used. The influx of refugees became a variable that greatly influenced the characteristics of the relationship between Turkey and the European Union: it was observed how the asymmetric burdens of responsibility for refugee asylum had an impact on increasing the tension in the efforts to cooperate on migration issues, an aspect that has become the key to define the fate of the future relationship between Ankara and Brussels. The research concluded that the frictions between these actors correspond to the discomfort arising from the unequal burden of responsibilities, and not to the axiological plane. It was evident that the interaction between Turkey and the European Union in dealing with the influx of refugees from 2015 onwards brought to light existing vulnerabilities and gave rise to a bidding of interests, which is not exempt from being dynamic and changing.

**Keywords:** Turkey, European Union, Immigration, Refugees, Complex Interdependence.

## Introducción

Las migraciones internacionales se han erigido en la actualidad en una razón transformadora sustancial de las tendencias del sistema internacional. Poseyendo significativos aportes de investigación bajo la disciplina de las Relaciones Internacionales, se coincide, desde la multiplicidad de abordajes, enfoques y marcos teóricos, en la relevancia actual de este fenómeno.

Constituido como un objeto de estudio multidimensional, encarar su análisis exige una correcta demarcación conceptual; dentro de los múltiples caracteres que presuponen los flujos migratorios, condicionados por contextos institucionales, económicos, políticos y sociales alternos, y con efectos diversos sobre las relaciones entre los diversos actores del sistema internacional, resulta necesario y evidente adoptar un enfoque teórico que sea capaz de versar los complejos matices que este fenómeno representa el día de hoy.

Los últimos años han evidenciado un incremento importante de publicaciones académicas relativas a migraciones. Una parte significativa ha provenido del aporte de organizaciones internacionales, mientras que la tendencia académica fue dominada por estudios desde la perspectiva de países receptores de flujos migratorios y, en su gran mayoría, con relación a Europa (IOM, 2020). Como respuesta a los movimientos transfronterizos actuales, se observa que cada vez es más común la politización de este fenómeno. Este tipo de instrumentación de una problemática que aqueja a grandes sectores cívicos aprovecha el entendible miedo de las comunidades, que se desprende del acelerado ritmo de cambio en la sociedad y, por consiguiente, de la creciente incertidumbre (Ritholtz, 2017).

En la región de Oriente Medio, dos países enfrentan un estado de emergencia “de nivel 3”- una crisis que en su definición contempla que por su magnitud requiere la

movilización de todo el sistema humanitario: Yemen y Siria. La Comunidad Internacional reconoce estos acontecimientos como “crisis humanitarias de gran escala” (OCAH, s.f.), entendiendo que los desplazamientos forzosos que propician generan efectos que exceden las fronteras de los Estados y sus conflictos internos. Como consecuencia de esto, Siria se convirtió en el mayor origen y Turquía en el mayor receptor de refugiados globalmente. Sumando los desplazados internos (6.1 millones) y los emigrantes (6.6 millones), el país árabe fue testigo de un desplazamiento de más de la mitad de su población a raíz del conflicto en el que se encuentran sumidos desde el 2011 (ACNUR, 2019). Frente a estas migraciones masivas, la respuesta de los países occidentales ha seguido una misma línea, la de intensificar y endurecer los pasos fronterizos (Basualdo, 2021). Paralelamente, se extendió la propensión de asumir una vocación humanitaria como corolario legitimador del control y la securitización de la movilidad transfronteriza, casi exclusivamente de aquella proveniente del “Sur Global” (Walters, 2011).

Las frecuentes tragedias observadas en los múltiples pasos fronterizos por donde transitan aquellos que escapan de la guerra y la violencia, resuenan cada vez más en la opinión pública. Esto hace resaltar la responsabilidad de la comunidad internacional en su objetivo de proteger la humanidad, impulsando la exigencia sobre el otorgamiento de asilo a los refugiados. La globalización y la institucionalización del sistema internacional generaron un marco en el cual los Estados nacionales son exigidos, en mayor o menor medida, a tomar el humanitarismo como guía moral, debiendo defender los derechos de inmigrantes y extranjeros, al igual que los de sus ciudadanos (Fassin, 2016).

Por todo lo mencionado, es evidente que la problemática migratoria es un tema que constituye un pilar fundamental en la agenda internacional: tanto por sus efectos

sobre el sistema, como por la forma en la que incide en las relaciones transfronterizas y, a su vez, en el tratamiento prioritario que recibe por organismos internacionales especializados en el tema.

Este trabajo de investigación pretende reflejar los complejos matices que se articulan en el desarrollo teórico y conceptual del tema. Para ello, el enfoque que se utilizó como marco para esta investigación fue la teoría de la Interdependencia Compleja, de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. Esta visión de las Relaciones Internacionales es particularmente útil para encuadrar el desarrollo de este manuscrito científico. Para empezar, siguiendo a Tokatlian y Pardo (1990), esta teoría redefinió la forma de observar el desenvolvimiento de las Relaciones Internacionales. Contrariamente a lo que establecía el Realismo Clásico, que otorgaba una importancia central al Estado-nación y a su dimensión estratégico-militar, este enfoque buscó dejar atrás este paradigma rígido y pasar a uno que englobe las diversas esferas que entraban en acción en la realidad internacional.

La evolución de las Relaciones Internacionales, sobre todo a través del proceso de globalización, trajo consigo una intensificación en las interconexiones entre actores de diversa índole. Ante esta fragmentación del sistema internacional, coexisten una pluralidad de agendas e intereses, donde el poder ya no es exclusivamente aquel que deriva de la fuerza militar. Citando a Tokatlián y Pardo (1990), el enfoque de la teoría de la Interdependencia Compleja acentúa:

(...) la importancia de la dimensión económica en las relaciones intersociales; la devaluación del uso de la fuerza en las vinculaciones inter-estatales; las interconexiones entre las esferas de lo político y lo económico; la significación de los factores domésticos en la formulación y praxis de la política exterior; entre otros hechos, permiten ir colocando un

mayor acento en el manejo de situaciones "cotidianas", "recurrentes", "incrementales" y más "permanentes" vinculadas al frente externo (p. 345).

Continuando en esta línea, el concepto de *interdependencia* hace referencia a la reciprocidad de efectos que ciertas situaciones presentes en la arena internacional implican para los países o actores involucrados (Keohane y Nye, en Tokatlian y Pardo, 1990, p.346). El caso de las migraciones es un claro ejemplo de esto: participan los Estados, sus marcos regulatorios y el control de sus fronteras. Al mismo tiempo, los migrantes se constituyen como unidades de análisis y entidades portadores de derechos. Por último, englobando todo lo anterior, la comunidad internacional y el marco institucional que proveen las organizaciones internacionales establecen los principios que guían la búsqueda de soluciones y los intentos de cooperación frente a la crisis migratoria.

En este contexto, se puede observar como la cuestión migratoria se asienta como un dilema difícil de resolver para los Estados nacionales. La intensificación de las interconexiones que trajo aparejada la globalización esgrimió un desafío sobre la idea de autonomía y soberanía estatal. Paralelamente a esta tendencia, el incremento de conflictos en Europa del Este, África y Oriente Medio, generan una presión en aquellos Estados que prevén movimientos poblacionales elevados. Siguiendo el planteamiento de Hollifield (1992), “el control de los nuevos flujos migratorios requerirá una mayor cooperación entre los estados liberales y el reconocimiento de que la migración internacional tiene una dimensión intensamente política y económica” (p.591).

La persistencia del conflicto en la vecindad regional de Turquía y la UE abre una amplia gama de interrogantes. La cuestión migratoria se encuentra hoy en día profundamente presente en la naturaleza de las relaciones entre estos dos actores y los desafíos a los que se enfrentan. En el marco de una fragmentación en el seno de la UE,

donde las presiones externas hacen tambalear la integridad de la zona Schengen y de las instituciones europeas, se ha buscado externalizar las responsabilidades de asilo de refugiados (Bruquetas Callejo, 2016). Estos desarrollos se materializaron en una oportunidad estratégica para el Estado Turco:

Por un lado, esta estrategia tenía como objetivo deslegitimar las pretensiones de Europa de actuar como actor normativo sobre el mayor respeto por los derechos humanos y la sensibilidad hacia las crisis humanitarias, al tiempo que legitima a Turquía con su mayor grado de apoyo moral y material brindado a los refugiados. Por otro lado, fue para demostrar que la supervivencia del espacio Schengen dependía en gran medida de la discreción de Turquía en la cooperación, dadas las divisiones dentro de la UE (Okuy y Zaragoza-Cristiani, 2016, p. 54).

De esta manera, a cambio de ventajas políticas y económicas, Turquía se asentó como un actor que permite la devolución rápida de refugiados sirios por parte de los Estados de la UE que no pretenden hacerse cargo de los costos del asilo. Este creciente grupo de personas migrantes se erigen como una minoría en ascenso en el territorio donde se asientan, modificando la perspectiva de estadia de la temporalidad a la permanencia (Turculet, 2017).

Históricamente, la relación entre Turquía y la UE estuvo caracterizada por la incertidumbre. Desde Ankara, la impresión es la de que recibe un trato discriminatorio por parte de las instituciones europeas, dando lugar a que se cuestione la legitimidad de los criterios de membresía de Copenhague. Estos establecen las condiciones previas que debe poseer un Estado para convertirse en miembro de la UE. Bruselas ha demostrado en este aspecto una falta de compromiso en las negociaciones sobre la adhesión de Turquía, alegando que las cualidades anti-europeas y poco democráticas del país

dirigido por Erdogan son razón suficiente para descartar la posibilidad de sumar al Estado turco en el proceso de integración. No obstante, en el contexto de interdependencia que configura la crisis migratoria, estos actores están condicionados a ser aliados estratégicos (Saatçioğlu, 2019).

Como países signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (ACNUR, s. f.), los Estados europeos están fallando en su obligación de ofrecer protección y asilo. Mediante el convenio de Dublín (ACNUR, 2018), cuya última modificación fue en 2013, se buscó armonizar las solicitudes de asilo para determinar de forma clara y a través de su reglamentación qué Estado se hace cargo de recibir a los refugiados. La naturaleza transnacional del fenómeno migratorio exige la cooperación para enfrentar los problemas que esto desprende. A pesar de esto, la UE se encuentra fragmentada, con una incapacidad notable de llegar a acuerdos para compartir el deber de recibir solicitantes de asilo. Esta situación se encuentra en conflicto con los valores esenciales de las instituciones europeas (Turculet, 2017), por lo que la crisis migratoria se configura de igual manera en una crisis de la unión.

Por otra parte, Turquía se encuentra en una posición estratégica desde la cual puede encauzar la persecución de sus intereses mediante el aprovechamiento de la cuestión migratoria. Desde la firma del Plan de Acción Conjunto sobre migraciones de 2015, se estableció el papel de “guardián” fronterizo que pasaría a ocupar Ankara. Comprometiéndose a garantizar el retorno de migrantes irregulares y de intensificar los esfuerzos para que no se abran nuevas rutas de migración desde Turquía hacia la UE, cooperando con los países vecinos, el Estado turco recibe a cambio 3000 millones de euros asignados a fortalecer el Mecanismo para los refugiados en Turquía (Consejo Europeo, 2016).

A esta situación crítica se le suma un nuevo aspecto, la llegada de la pandemia. La restricción que supuso sobre la movilidad internacional, en intentos por minimizar el impacto de la diseminación del Covid-19, redujeron sustancialmente la cantidad de migrantes. No obstante, cabe recalcar que los pedidos de asilo mantuvieron su tendencia en alza a principios del 2020, lo que significó que a la ya vulnerable situación de aquellos desplazados de su territorio se sumó la incapacidad de encontrar amparo en un Estado protector. Entre las medidas restrictivas, la UE suspendió el registro de nuevas aplicaciones de asilo y, en adhesión, al interior de los países se ha dificultado la integración de los inmigrantes que ya habían conseguido la condición de refugiados (Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, 2020). En el caso de Turquía, se decidió realizar un cierre completo de los pasos fronterizos y de la movilidad tanto externa como interna. Al ser el país que anfitriona alrededor de 4 millones de refugiados en 2020 (el mayor número globalmente), se establece una severa presión sobre la capacidad de actuación del sistema de salud y la respuesta ante la pandemia en ciudades atestadas de gente en situaciones muy vulnerables (Bahar Özvarış, Kayı, Mardin, Sakarya, Ekzayez, Meagher y Patel, 2020).

A través de la información previamente recabada, podemos apreciar la importancia que adquiere este tema de investigación en el contexto en el que nos encontramos. Ante un panorama crítico plagado de obstáculos que dificultan la cooperación, resulta necesario dar luz a las tendencias vigentes para mejorar nuestro entendimiento multidimensional de la problemática migratoria. El planteamiento de este trabajo de investigación busca conocer de qué manera afrontan Turquía y la Unión Europea la crisis migratoria en el período 2015-2020. Este plazo temporal fue seleccionado al ser altamente significativo debido al establecimiento del asunto migratorio como un aspecto quintaesencial en la naturaleza de las relaciones entre los

actores del sistema internacional. El caso seleccionado se asienta como uno paradigmático para observar cómo los flujos migratorios tienen efectos en el desenvolvimiento del sistema internacional. Turquía es el país con más refugiados globalmente y cuyo territorio es utilizado frecuentemente como puente hacia Europa, lugar donde la fragmentación se hace cada vez más evidente y la armonización en pos de la cooperación choca con una amplia gama de intereses desde una dimensión política, económica, social y cultural.

En consonancia con lo desarrollado en esta introducción, establecidos los lineamientos principales y el problema de investigación, en lo que se refiere a la situación de los refugiados y su incidencia en la cooperación entre Turquía y la UE, se establecen el objetivo general y los objetivos específicos de este trabajo:

Objetivo general: Conocer las características de la relación entre Turquía y la Unión Europea frente al asilo de refugiados sirios en el período 2015-2020.

Objetivos específicos:

- Describir el influjo masivo de migrantes sirios y su incidencia política, económica y social en la intensamente interconectada relación entre Ankara y Bruselas.
- Conocer los diversos principios e intereses que guían la relación entre Turquía y la UE en el abordaje de la cuestión migratoria.
- Indagar sobre el rol de los organismos internacionales y su influencia en la cooperación entre los Estados de la región en materia migratoria.

## **Métodos**

### *Diseño*

El alcance de esta investigación es de carácter descriptivo. Se buscó a través de la profundización en el estudio del tema poder indagar y conocer aspectos, variables y cualidades relevantes para el mejor entendimiento del mismo. De esta manera, mediante este trabajo se buscó describir las características presentes en la relación entre Turquía y la UE en el tratamiento de refugiados entre 2015 y 2020.

Adicionalmente, el enfoque que fue utilizado para llevar a cabo el trabajo de investigación es de tipo cualitativo, enfocando la atención en la interpretación de los datos y cómo estos nos ayudan a conocer los aspectos de la realidad que se buscan estudiar.

No se contó con manipulación de variables, únicamente con la observación e interpretación de las mismas, por lo tanto, el diseño con el que se trabajó fue de tipo no experimental. A su vez, se tomó un período de tiempo acotado y específico, con el objetivo de dar a conocer la evolución que tuvo la cooperación entre Turquía y la UE en la materia de desplazamientos migratorios entre 2015 y 2020, años que se caracterizaron por ser representativos en cuanto a temas migratorios debido a los latentes conflictos en el vecindario regional. Esto es propio de una investigación longitudinal.

### *Participantes*

Este manuscrito científico cuenta con una amplia gama de participantes no directos. En primer lugar, cabe mencionar a los migrantes forzados, los que solicitaron asilo y aquellos en condición de refugiados. De estos grupos se tomó en esta

investigación aquellos que transitan Turquía para atravesar el límite con la UE, provenientes exclusivamente de la República Árabe Siria.

En consonancia con lo anterior, se utilizó al Estado turco y a la UE como unidades de análisis para comprender el marco y el tratamiento que se otorgó a estos flujos migratorios. Especial énfasis se colocó en indagar las políticas de control de los movimientos transfronterizos y las características de la cooperación con relación al tema de investigación.

Por último, para ampliar el panorama del estudio y con el objetivo de comprender mejor la cooperación ante la problemática, se tomó a los organismos internacionales pertinentes en el asunto. Entre estas cabe mencionar la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y también la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El tipo de muestreo fue no probabilístico, no se buscó cumplir con el requisito de representatividad ni se tomaron recortes aleatorios de participantes. En el caso de este estudio se eligió específicamente cada unidad de análisis para responder a los intereses particulares del mismo.

### *Instrumentos*

Este manuscrito científico utilizó como insumos para su investigación fuentes secundarias. Se hizo uso de material bibliográfico respectivo a las Teorías de las Relaciones Internacionales, artículos y publicaciones académicas, como insumo de investigación. Mediante la lectura y análisis de los mismos, se ahondó en la crisis migratoria, la respuesta de los países a este fenómeno y en los aspectos de la cooperación entre Turquía y la Unión Europea. De igual manera, fueron necesarios los

datos provenientes de reportes concernientes a los refugiados y a los flujos de desplazamientos migratorios de aquellos organismos encargados de brindar información de estos procesos. Entre ellos encontramos ACNUR, la OIM, OCAH y la ONU. Para la correcta demarcación conceptual se hizo uso de un compilado sobre migraciones en el cual se versa sobre diversos aspectos del fenómeno de las migraciones contemporáneas.

En adhesión, fue necesario revisar bibliografía que verse sobre el enfoque teórico adoptado para el análisis de la información. Para ello se recurrió a textos de autores de teorías de las Relaciones Internacionales y, a su vez, a los análisis e interpretaciones que otros autores realizaron de aquellas teorías. Entre estos figuran textos de Keohane y Nye, Tokatlián y Pardo, y Hollifield. Estos artículos nos introducen al análisis de la realidad internacional mediante la teoría de la Interdependencia Compleja y, en el caso de Hollifield, se relaciona esta teoría con los intentos de cooperación y de institución de un régimen migratorio internacional. Por otra parte, se buscó complejizar el análisis mediante la consulta a autores de corrientes críticas como Bigo, Domenech y Walters, en cuyos casos se ahondó en los significados del control y la securitización de fronteras y el carácter humanitario del asunto.

### *Análisis de datos*

El análisis de datos, al tratarse de un estudio de enfoque cualitativo, se sostuvo mediante la interpretación de información proveniente de la lectura de libros, artículos y publicaciones. A través de esto se buscó construir una imagen que describa el tema de investigación prestando atención a los diferentes matices y complejidades que el mismo presenta.

La intención del trabajo fue tomar de diferentes textos aspectos específicos que proporcionen un marco propicio para el análisis de la problemática, pudiendo ser tanto

enfoques teóricos, elementos conceptuales y análisis académicos similares. A pesar de contar de igual manera con datos de tipo numérico, su funcionalidad no fue la de realizar un análisis cuantitativo y correlacional de variables, sino la de acompañar a la descripción de la problemática migratoria en la UE y Turquía, ayudando en la construcción descriptiva del tema de investigación.

## **Resultados**

### *Los refugiados y su incidencia en la región*

La persistencia e intensificación de los conflictos en Oriente Medio repercutieron de gran manera en el incremento constante de personas refugiadas. La República Árabe de Siria es, desde hace años, el epicentro de uno de los conflictos más extenuantes y por ende, representa mundialmente uno de los principales orígenes de personas solicitantes de asilo. Los masivos desplazamientos de personas que se desprendieron de esta situación, ejercieron una enorme presión sobre las instituciones europeas y, a su vez, sobre Turquía, que es considerado un puente entre Oriente y Occidente (Fernández Cadavid, 2016).

Así, se pudo observar a 2015 como un año bisagra para las migraciones internacionales, registrándose el año con mayor cantidad de migrantes internacionales de la historia hasta ese momento, con una cifra que rondó las 244 millones de personas. A su vez, a mediados de este año se registró una cantidad de refugiados y solicitantes de asilo que no se veía desde la Segunda Guerra Mundial, con 15.1 millones de personas (IOM, 2016), estos huían debido a situaciones de violencia, pobreza extrema, abusos de poder, entre otras razones. Para finales de 2018, se registraron 25.9 millones de refugiados globalmente. La incapacidad de poner fin a los conflictos latentes hizo

que las personas que huían de Siria, Afganistán, Sudán del Sur, Myanmar y Somalia representaran dos tercios de la población total de refugiados (IOM, 2020).

Para recalcar en la crítica situación de estas personas, el incremento en la movilidad transfronteriza significó también un incremento en la mortalidad de los migrantes. Se estima que en 2015 alrededor de 3770 migrantes perecieron en el intento de llegar a Europa (IOM, 2015). Sumado a aquellos que utilizaban rutas terrestres, atravesando el territorio de Turquía, en 2015 se vio un incremento exponencial de las rutas marítimas, que navegando el Mar Mediterráneo buscaban desembarcar en las costas de Grecia e Italia. Se registraron 1.015.877 personas que llegaban a las costas europeas en busca de protección (ACNUR, 2019). Esa cifra fue disminuyendo progresivamente, pero al no poder resolver aún las causas del desplazamiento de personas, el influjo continúa y amenaza con tensionar las dinámicas relacionales entre los Estados de la región.

El aumento generalizado de personas que buscaban protección internacional estuvo acompañado también por el incremento de migrantes irregulares (Frontex, 2015). Esto responde en gran medida a que, según las tendencias que muestran los datos sobre refugiados, generalmente los migrantes buscan asilo en aquellos países cercanos a su lugar de origen. Para ilustrar esto, en 2018, Turquía se convirtió por quinto año consecutivo en el principal país receptor de refugiados, con una cifra que rondó en los 3.7 millones de personas. Lo particular de esta información es que 3.6 millones provenían de su país vecino: Siria (IOM 2020). Los costos asociados al cuidado y la protección de este vasto sector implican una sobrecarga de las capacidades del país receptor, por lo que, en busca de mejores condiciones, cientos de miles de personas solicitaron asilo en países considerados de altos ingresos de Europa. En 2015, los países con mayor cantidad de solicitudes registradas fueron Alemania (80.900), Hungría

(32.700), Austria (17.400), Italia (14.900) y Francia (14.700), (Bruquetas Callejo, 2016, p. 85).

Los intentos de controlar las tendencias migratorias han resultado poco efectivos. Desde la UE, se ha observado una incapacidad de armonizar los intereses de los Estados miembros en cuanto a la relocalización de los refugiados, generando una crisis institucional que pone en jaque la integración. La intención de europeizar la crisis de los migrantes, mediante el Acuerdo de Dublín, ha generado reticencias en algunos de los países miembros, que no comparten este enfoque colaborativo de la problemática. En consonancia con estas dificultades, la principal solución de Bruselas hasta el momento fue la externalización de las responsabilidades de asilo. Por esta razón, se ha designado a Turquía, un actor clave en su posición de puente entre Asia y Europa, el papel de “guardián” de las fronteras europeas. Los esfuerzos por cooperar en lo concerniente a la protección, al refugio, al empleo, la educación y, sobre todo desde la irrupción de la pandemia, en la salud, han comprobado ser insuficientes (Berti, 2015). El gobierno turco está reconsiderando las pautas de su relación con la UE, observando que el conflicto sirio no presenta soluciones a corto plazo y que la mayor parte de los costos militares y humanitarios están siendo afrontados por Ankara, con una mezquina participación y un bajo apoyo de Bruselas.

#### *La cuestión migratoria en la relación entre Turquía y la UE*

La contextualización expresada en el apartado anterior muestra la mutua dependencia que presentan la UE y Turquía en cuanto al manejo de la situación crítica de los migrantes. El pico de llegada de personas que se vivió en 2015 fue en gran medida el impulsor de una mayor cooperación en materia migratoria. La posición estratégica de Turquía la ubicó, por un lado, en un sector más expuesto a las

vulnerabilidades desprendidas de la crisis. Simultáneamente, la situación expuso lo esencial que es la cooperación turca en aspectos migratorios para la UE.

Bruselas demostró una incapacidad de brindar una solución acorde a los valores que guían a las instituciones europeas: la “solidaridad” y “el reparto justo de responsabilidades” entre Estados miembros no proporcionó respuestas acordes a lo que la situación requería (Saatçioğlu, 2019, p. 6). Los principios que guían los procesos de ayuda humanitaria de la UE están expresados en el Artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la UE, donde se establece que “la acción de la Unión y sus Estados miembro se complementarán y reforzarán para llevar a cabo el objetivo de prestar asistencia y socorro o a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano” (TFUE, 2012, art. 214). En la práctica, el resultado es ambiguo; el principal objetivo que moviliza los esfuerzos europeos en la actualidad es la protección de las fronteras del área sujeta al Acuerdo Schengen. Hacer énfasis en este aspecto, dejando de lado la cuestión de los derechos humanos y la obligación de proteger, entra en contradicción con los valores que conforman a la UE.

En virtud de esto, se firmó en 2015 el Pacto de Acción Conjunta, una declaración entre Turquía y la UE para afrontar la crisis de migrantes. Este acuerdo demostró una intensificación de las relaciones entre ambos, reforzando la cooperación y asentando el funcionalismo como principio guía de las negociaciones, basándose en la defensa de intereses estratégicos e imbuidos por la interdependencia en el contexto crítico (Saatçioğlu, 2019, p. 13). Turquía estuvo históricamente interesada en ingresar a la UE, pero fue denegado su ingreso debido a las evidentes diferencias políticas, culturales y sus consecuentes deficiencias en libertades individuales y derechos fundamentales que entran en clara contradicción con los valores europeos. No obstante, Ankara no deja de ser un elemento de interés y de jugar un rol fundamental para la

consecución de los objetivos de la Unión (Fernández Cadavid, 2016); no sólo cuenta con un mercado en crecimiento que es visto de forma atractiva por las potencias europeas, sino que también cuenta con una posición geográfica que lo coloca como una especie de “peaje” entre el mundo Árabe y Occidental.

La tensión en el tratamiento de la cuestión migratoria no responde a las diferencias axiológicas, sino más bien a la distribución asimétrica de las cargas y los posibles desencuentros que aparezcan en la cooperación entre ambos. Turquía ha utilizado a los refugiados como una carta que mueve la balanza a su favor, considerando que para la UE es esencial controlar la llegada masiva de personas en un esfuerzo por mantener la integridad. De esta manera, Turquía se comprometió a recibir a todos los migrantes irregulares que son detenidos por las guardias fronterizas europeas y, adicionalmente, a acrecentar los esfuerzos para que no se formen nuevas rutas terrestres o por el Mar Mediterráneo que condicionen la capacidad de carga de los países europeos. A cambio, Bruselas estableció un presupuesto de 3 mil millones de euros para financiar los costos sociales que le generan a Ankara ser el mayor recipiente de refugiados del mundo (Consejo Europeo, 2016). El problema, no obstante, dista de ser solucionado; el gobierno turco ha utilizado más de 40 mil millones de dólares provenientes de fondos públicos para dar respuesta a la crisis humanitaria, erigiéndose en 2019 como el país que mayor porcentaje de su PBI (0.84%) destina a la asistencia humanitaria, quedando por delante de países como Estados Unidos y Alemania (Barrenzuela, 2020).

*Los organismos internacionales y la cooperación en temas migratorios*

La protección de refugiados ha constituido desde hace varias décadas un tema de suma relevancia para la comunidad internacional. A la hora de hacer frente a momentos críticos, como en 2015, es cuando se revisten los principios que dictan el tratamiento que van a recibir las personas que necesitan protección internacional y, al mismo tiempo, se establecen las responsabilidades, que bajo un marco legal universal intentan aglutinar los esfuerzos de cooperación en materia migratoria.

El Convenio de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su posterior protocolo en 1967, son las piedras fundamentales del entramado institucional que tiene el objetivo de garantizar los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo. En ella se establecen las obligaciones que adoptan los Estados signatarios y los principios que deben guiar su actuación: la no discriminación, la no penalización y, sobre todo, la no devolución (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene la función de asegurar que los Estados cumplan con el convenio y colaborar con estos para velar por las vidas de aquellos que tienen que huir de sus países de origen (ACNUR, s. f.). En el marco de la situación fronteriza entre Turquía y la UE, bajo las presiones ejercidas por la llegada de refugiados, ACNUR tiene un papel importante en acercar los esfuerzos colaborativos entre los Estados y las organizaciones no gubernamentales (como la OIM, la Medialuna Roja Turca y UNICEF), buscando que no se descuide el amparo de una población muy vulnerable (ACNUR, 2020).

La crisis migratoria, sumada a la pandemia que irrumpió en 2020, generan una situación poco favorable para el correcto desenvolvimiento de las tareas de cuidado y protección de la población. Se ha observado una limitación de la movilidad tanto interna

como la transfronteriza, en aras de evitar la diseminación del Covid-19. Mientras el número de cruces irregulares hacia Europa disminuyó considerablemente, las personas solicitantes de asilo mantuvieron una constante afluencia con cifras similares a años anteriores (Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, 2020). Esto creó el ambiente propicio para que se genere más tensión en los asuntos de gestión de la crisis de los migrantes, dificultando la integración de los refugiados en los países en los que decidieron asentarse.

La incapacidad de armonizar los intereses y de distribuir las obligaciones al interior de la UE generó que a principios del 2020 Grecia decidiera unilateralmente dejar de recibir solicitudes de asilo, invocando el Artículo 78 (3) del Tratado de Funcionamiento de la UE que establece las medidas de emergencia que se pueden tomar en cuanto al manejo fronterizo y el control migratorio. ACNUR no tardó en mostrar su posición ante esta escalada de tensión, argumentando que a pesar de que cada Estado es soberano de proteger sus fronteras e integridad territorial, no hay elementos que justifiquen ir contra los principios rectores de la Convención de 1951 (ACNUR, 2020). La importancia de los organismos multilaterales es la de generar las condiciones propicias para la protección de los Derechos Humanos de las personas, vigilando que en las relaciones entre Estados no se atente contra los deberes establecidos de no discriminar, no penalizar y no devolver a aquellos que solicitan y requieren urgente protección internacional.

### **Discusión**

Este trabajo de investigación se propuso desde un principio proporcionar una visión multidimensional que aporte un marco adecuado para encarar el análisis de las migraciones internacionales. Con la premisa de que este fenómeno se posiciona en la

actualidad como una razón transformadora de las dinámicas del sistema internacional, se buscó aplicar conceptos y teorías a la observación de un caso representativo. Para ello, el estudio se enfocó en los desplazamientos forzados que se desprenden de la persistencia de conflictos en Oriente Medio, prestando suma atención a las presiones que ejercen estos movimientos en los sistemas regionales y en cuáles son los resultados de los intentos de cooperar en materia migratoria.

Para encauzar el trabajo en un rango geográfico más específico, la relación elegida para el desarrollo del estudio fue la de Turquía con la UE, dos de los actores más afectados por la llamada "crisis migratoria". La incapacidad de actuar unilateralmente en la búsqueda de una solución a las presiones ejercidas por la llegada sistemática de refugiados, ayudó a exponer tanto las vulnerabilidades existentes como las herramientas que ambos poseen para inclinar la balanza hacia la materialización de sus propios intereses. De igual forma, establecer un rango temporal acotado, pero a su vez representativo, fue necesario para concentrar la investigación en un período de tiempo pragmático en cuanto a la explosión del fenómeno migratorio como tema de agenda internacional, este fue el que se dio entre los años 2015 y 2020.

Al establecer el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación, se buscó dar lugar a los complejos matices que entran en juego en el tratamiento de los asuntos de materia migratoria. De esta manera, para intentar conocer cuál es la naturaleza de la relación entre Turquía y la UE frente al asilo de refugiados sirios, fue esencial prestar atención a aspectos contextualizantes que enriquezcan nuestra visión del tema. Por esta razón, los objetivos específicos de la investigación intentaron describir no sólo los aspectos del vínculo entre estos actores, sino también el contexto que proporcionó la llegada de migrantes a los países receptores y, también, el marco regulatorio de la comunidad internacional.

Para comprender de qué manera afrontan la llegada de refugiados sirios, el Estado turco y la Unión Europea, se acudió a la recolección e interpretación de diversos datos y publicaciones que versan sobre el tema. Los resultados revelaron ciertas tendencias que se hacen presentes en la vinculación entre estos actores y que, de alguna manera, nos acercan a comprender cuál es la naturaleza de su relación. Este objetivo fue, sin lugar a duda, amplio y complejo, pero a su vez permitió el análisis de múltiples variables que enriquecieron el entendimiento de los procesos involucrados.

En primer lugar, se describió la situación de los refugiados en la región, intentando comprender el impacto que estos movimientos generan en las capacidades de los países afectados. Con un fuerte énfasis sobre cómo la situación geográfica convierte a Ankara y Bruselas en socios estratégicos indispensables para la resolución de la crisis, fue evidente la existencia de una fricción en distintos niveles.

En el plano político, la cuestión migratoria fue canalizada por parte de Turquía como un corolario de poder. Esto fue desprendido de un acertado diagnóstico sobre los quiebres al interior de la UE y como estos refuerzan una posición de vulnerabilidad institucional. La dificultad de europeizar la situación y establecer un mecanismo de relocalización de refugiados funcional inclinó la balanza hacia la decisión política de externalizar el problema. Siguiendo a los autores Okyay y Zaragoza-Cristiani (2016), se coincidió en que la voluntad turca de responsabilizarse del asilo de refugiados, aceptando de igual manera a aquellos que eran expulsados de Europa, tuvo como objetivo la deslegitimación ante la comunidad internacional de la UE como un actor ejemplar en cuanto a su participación en crisis humanitarias.

Así, también se pudo observar, desprendiéndose de lo mencionado en el párrafo anterior, la influencia que constituye el marco legal que proporciona la comunidad internacional mediante los organismos multilaterales. Resulta imposible analizar la

situación de los refugiados sin poner énfasis en los principios y obligaciones que fueron establecidos con el objetivo de garantizar los derechos de aquellos que, por determinadas circunstancias, acuden a países extranjeros en búsqueda de protección. En cuanto a este aspecto, los resultados de la investigación dieron luz a la existencia de ciertas contradicciones. Para empezar, el Acuerdo sobre migraciones, firmado entre la UE y Turquía, establece un mecanismo que va en contra del Convenio de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), que indica que uno de los principios que deben guiar la actuación de los países signatarios es la no devolución. Este resultado refuerza lo expuesto en el trabajo de Walters (2011), en este caso se puede ver como la UE, cuya propensión es la de asumir una vocación humanitaria, utiliza este precepto como justificativo de un mayor control y securitización fronteriza.

Existen muchos estudios donde se pone de manifiesto esta naturaleza interdependiente, dinámica y estratégica de la relación entre Turquía y la UE en materia migratoria. Desde múltiples perspectivas teóricas y aludiendo al fenómeno con diversas visiones, en muchos casos llegando a conclusiones similares, estos trabajos asistieron de gran manera a la profundización en el entendimiento del asunto.

En el trabajo de Okyay y Zaragoza-Cristiani (2016), resulta interesante observar como se señala la predisposición europea de generar acuerdos parciales con sus vecinos en materia de seguridad, energía, migraciones, entre otras. Tratar de encasillar la naturaleza que guía la actuación de Bruselas resulta muy complejo; dentro de este estudio se remarca la existencia de una oscilación particular: la UE se posiciona en la comunidad internacional como un actor con una identidad de compromiso normativo y respeto institucional que, sin embargo, usualmente tiende a contraponer esta voluntad a la persecución sus intereses individuales.

Continuando en esta línea, Saatçioğlu (2019), alude a la intensificación en la cooperación que presentaron estos actores tras el estallido de la crisis en 2015, observando como la circunstancia los transformó necesariamente en socios estratégicos. De esta forma, Turquía asumió el papel de “guardián” de las fronteras europeas a cambio de ayuda económica, pero a la vez también el acceso a concesiones normativas de parte de Bruselas. En este escrito se pone de manifiesto cómo esta pretensión de la UE de instituirse como rector en materia de derechos humanos y libertades fundamentales es doblegada por la necesidad urgente de mantener una estabilidad institucional.

Por otra parte, Turculet (2017) realiza un análisis sobre la eticidad del Acuerdo entre Turquía y la UE sobre migraciones. Es cuestionable el tratamiento que se le está dando a la cuestión de los refugiados desde Bruselas, como señala esta autora, el rechazo sistemático de personas solicitantes de asilo constituye una importante violación a los derechos humanos. En la medida que esta tendencia no se modifique, no solo se estaría perdiendo legitimidad ante la comunidad internacional, sino que también se iría contra los propios principios fundamentales de la Unión. Para Fernández Cadavid (2016), ir contra estos principios sería un retroceso en la construcción de la integración que busca Bruselas. Perseguir un interés inmediato no debería condicionar las bases sobre las que se construyó todo el entramado normativo e institucional.

Las principales limitaciones de este trabajo de investigación fueron de carácter temporal. Al estar analizando un plazo de tiempo determinado se tuvieron que acotar los datos concernientes al tema. Tratándose de un fenómeno multidimensional e intentando revelar las tendencias de una relación dinámica y compleja, seleccionar un periodo tan limitado puede ser señalado como una debilidad. No obstante, considero que esta

delimitación cumplió con el requerimiento de constituir un rango ampliamente representativo para el caso de estudio.

Al establecer los objetivos de esta investigación se buscó describir la naturaleza de la relación entre Turquía y la UE en el marco de la llegada de refugiados. Llegar a comprender un asunto tan complejo, cambiante y dinámico no fue una tarea sencilla, fueron necesarios los aportes teóricos adecuados y, a la vez, mantener una perspectiva que adopte la multidimensionalidad de la problemática. En este sentido, considero que la investigación pudo asimilar de forma correcta una multiplicidad de aportes que enriquecieron el entendimiento y fortalecieron la conclusión de los objetivos de investigación.

Este trabajo concluyó, mediante la investigación, que definir la naturaleza de la relación entre dos actores del sistema internacional, no puede ignorar la influencia de innumerables fuerzas que confluyen dinámicamente a través del tiempo y que condicionan el desenvolvimiento de los participantes. Fue evidente que el tratamiento de los refugiados y las presiones que estos generan sobre las capacidades de los Estados de la región fue un factor condicionante en las negociaciones entre Turquía y la UE. La necesidad imperante de Bruselas de proteger sus fronteras como derivación del objetivo primordial de conservar la estabilidad institucional y la integridad de la Unión, se contrapusieron con el oportunismo del Estado turco, que aprovechó su posición geográfica como corolario de poder y legitimidad ante la comunidad internacional. A pesar de haber podido observar esto, resulta imposible determinar que la dinámica continuará en el mismo sentido. Por lo recabado en el trabajo de investigación, es perceptible que el dinamismo de esta relación es tambaleante y potencialmente visibilice mayores vulnerabilidades en la región en un futuro cercano. Por lo pronto, fue claro que las diferencias surgidas en el tratamiento de los refugiados no respondieron a

una diferencia en los valores, sino a la asimetría de las responsabilidades que fueron asumidas.

La teoría de la interdependencia compleja fue adecuada para enmarcar el análisis de esta investigación. Proporcionó una perspectiva teórica que dio lugar a la multidimensionalidad del fenómeno migratorio, su incidencia y la dependencia recíproca entre los Estados en su intento de afrontar esta crisis. Uno de los aspectos señalados al principio de esta investigación fue el de la tendencia de contar con investigaciones en su mayoría provenientes de Occidente, por lo que es visible un cierto sesgo de información. No obstante, se pudieron reconocer ciertos estudios de propensión crítica que ayudaron a ampliar la visión y comprensión del objeto de estudio.

## Referencias

- ACNUR, (2018). ¿Qué es el Convenio de Dublín? Recuperado de: [https://eacnur.org/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/)
- ACNUR, (2019). Global Trends: Forced Displacement in 2018. UNHCR, Geneva. Recuperado de: [www.unhcr.org/globaltrends2018/](http://www.unhcr.org/globaltrends2018/)
- ACNUR, (2019). Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5eeaf5664>
- ACNUR, (2020). UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e5d08ad4/unhcr-statement-situation-turkey-eu-border.html>
- ACNUR, (s. f.). The 1951 Refugee Convention. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>
- Bahar Özvarış, Ş., Kayı, İ., Mardin, D., Sakarya, S., Ekzayez, A., Meagher, K., y Patel, P. (2020). COVID-19 barriers and response strategies for refugees and undocumented migrants in Turkey. *Journal of Migration and Health*, 100012. doi:10.1016/j.jmh.2020.100012
- Barrenzuela, O. (2020). Rol de Turquía frente a la crisis de refugiados sirios. *Centro Mexicano de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: <https://cemer.org/art/rol-de-turquia-frente-a-la-crisis-de-refugiados-sirios/>
- Basualdo, L. (2021). Humanitarismo. Jimenez Zunino, C. y Trpin, V. (Ed.). *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje* (pp. 159-168). Córdoba, Argentina: TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com)).

Berti, B. (2015). The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications. The Institute for National Security Studies. Strategic Assessment. Volume 17. No. 4.

Boza Martinez, D., Bruquetas Callejos, M. y Claro Quintáns, I. (2016). La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016. (pp. 80-102). ISSN: 2462-6732. E-ISSN: 2462-6740. [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

Consejo Europeo, (2016). Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Comunicado de prensa. Recuperado de:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, (1951). Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Fassin, D. (2016). La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente. Buenos Aires: Prometeo.

Fernández Cadavid, J. L. (2016). La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución? Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Frontex, (2015). Frontex Risk Analysis Report Q3 2015. Recuperado de: <https://frontex.europa.eu/publications/fran-q3-2015-1jD0SZ>

Hollifield, J. F. (1992). Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review*, 26(2), 568–595. doi:10.1177/019791839202600220

IOM, (2015). World Migration Report 2015. International Organization for Migration. Recuperado de: <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>

IOM, (2020). World Migration Report 2020. International Organization for Migration.

Recuperado de: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf)

Keohane R. O. y Nye J. S. (1977). Power and Interdependence: World politics in transition. Boston: Little, Brown.

Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), (s. f.).

Current Emergencies. Recuperado de:

[www.unocha.org/where-we-work/current-emergencies](http://www.unocha.org/where-we-work/current-emergencies).

Okyay A. y Zaragoza-Cristiani J. (2016). The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey, *The International Spectator*, 51:4, 51-66, DOI: 10.1080/03932729.2016.1235403

Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, (2020). Datos sobre migración en Europa. Recuperado de:

<https://migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/europe>

Ritholtz, B. (2017). The world is about to change even faster: Having trouble keeping up? The pace of innovation and disruption is accelerating. *Bloomberg Opinion*, 6 July.

Recuperado de:

[www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-07-06/the-world-is-about-to-change-even-faster](http://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-07-06/the-world-is-about-to-change-even-faster).

Saatçioğlu, B. (2019). The European Union's refugee crisis and rising functionalism in EU-Turkey relations, *Turkish Studies*, DOI: 10.1080/14683849.2019.1586542

Tokatlian J. G. y Pardo R. (1990). La Teoría de la Interdependencia Compleja ¿un paradigma alternativo al Realismo? *Estudios Internacionales*, Año 23, No. 91 (Julio-Septiembre 1990), pp. 339-382. Publicado por: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.

Turculet, G. (2017). The Refugee “EU-Turkey” Deal. The Ethics of border politics.

Boletín de Estudios Económicos; Bilbao Tomo 72, N.º 222, (Dec 2017): 541-561

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la UE, (2012). Diario Oficial de

la Unión Europea. Recuperado de:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PD>

F

Walters, William (2010). Foucault and frontiers: notes on the birth of the humanitarian

border. Bröckling, U., Krasmann S. y Lemke, T. (Eds.). Governmentality: Current

Issues and Future Challenges. Routledge. (pp. 138-164).