



**Universidad  
Zaragoza**

# Trabajo Fin de Grado

## La respuesta europea a la crisis migratoria: Análisis del Acuerdo entre la Unión Europea y Turquía

Autora

**Leire Jaén Alonso**

Directora

**Ana Gascón Marcén**

Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza.

Curso 2017-2018

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO.....	4
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA .....	5
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO....	5
<b>II.CONTEXTO.....</b>	<b>6</b>
<b>III. MARCO CONCEPTUAL Y REGULACIÓN.....</b>	<b>8</b>
1. DERECHO DE ASILO.....	8
1.1 ESTATUTO DEL REFUGIADO.....	9
1.2 PROTECCIÓN SUBSIDIARIA.....	10
<b>IV. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>11</b>
<b>V. ANÁLISIS DEL ACUERDO DE LA UNIÓN EUROPEA CON TURQUÍA .....</b>	<b>15</b>
1.1 EXPLICACIÓN DEL ACUERDO .....	15
1.2 NATURALEZA JURÍDICA .....	22
1.3 COMPATIBILIDAD DEL ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN.....	24
1.4 TURQUÍA COMO TERCER PAÍS SEGURO.....	26
1.5 COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO DE LA UE Y DERECHO INTERNACIONAL. ....	33
<b>VI. PROBLEMAS DE LA POLITICA COMÚN DE ASILO. ANÁLISIS DE LA ACTUALIDAD EN EL MARCO DE LA ACTUACIÓN DEL ACUERDO.....</b>	<b>36</b>
<b>VII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>41</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>44</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CEAR. Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

CEDH. Convenio Europeo de Derechos Humanos

DOUE. Diario Oficial de la Unión Europea

EUROSTAT. Oficina Europea de Estadística

EUROPOL. Oficina Europea de Policía

FRONTEX. Guardia Europea de Fronteras y Costas

SECA. Sistema Europeo Común de Asilo

TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

ONG. Organización no gubernamental

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

UE. Unión Europea.

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. Cuestión tratada en el Trabajo Fin de Grado**

El presente Trabajo Fin de Grado tiene como objetivo realizar un breve análisis de las políticas que han sido llevadas a cabo en la Unión Europea (UE) como respuesta a los grandes desplazamientos de población y que han generado una crisis migratoria en Europa.

Esta crisis se ha producido por la masiva llegada de peticionarios de asilo procedentes de Oriente Medio en huida de conflictos bélicos que azotan sus países, en los años 2015-2016 se produjo una llegada de migrantes sin precedentes

Se aborda así la respuesta europea a raíz de esta crisis, que además se produjo en un mal momento para los países europeos, azotados por una crisis, estancamiento económico, inestabilidad y desempleo, más agravada precisamente en los países del Sur y Este de Europa, quienes no han contado con la capacidad financiera para hacer frente al proceso de acuerdo a las normas de la Unión Europea.

La UE ha acordado una serie de medidas para hacer frente a la crisis, entre las que se incluye tratar de resolver las causas profundas de esta, así como incrementar en gran medida la ayuda a las personas que necesitan asistencia humanitaria tanto dentro como fuera de la UE

Como medio para frenar estos flujos y paliar el desequilibrio se declaró el acuerdo de la UE con Turquía, que esta provocando una situación de gran controversia, además de ser muy criticado en cuanto a su legalidad.

Mientras tanto, esta afluencia de migrantes a Europa muy lejos de finalizar, continúa produciéndose, por lo que es necesaria una autentica y unánime respuesta desde los gobiernos de los países europeos.

## **2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés**

La razón principal que me ha llevado a escoger este tema es que se trata de una cuestión de gran actualidad, ya que estamos viviendo una época de grandes desplazamientos de población por parte de personas que se ven obligados a llevar a cabo una emigración forzosa al no poder permanecer en sus países, alcanzando cifras nunca antes registradas y teniéndonos que remontar a fechas de la Segunda Guerra Mundial para acercarnos a términos semejantes.

Además, el conflicto migratorio en Europa está lejos de solucionarse y la respuesta de la UE ha sido hasta hoy claramente insuficiente, además de estar provocando un intenso debate en la actualidad.

## **3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo**

Respecto a la metodología aplicada, ha constado de una primera tarea de documentación, buscando información a través de obras especializadas, textos legales, revistas jurídicas y sentencias de tribunales internacionales.

De esta manera, primero he introducido el marco conceptual y la regulación del derecho de asilo y el estatuto del refugiado para posteriormente explicar la evolución de las actuaciones de la UE en orden a conseguir una regulación uniforme en esta materia. Una vez considerado este tema, se analiza el acuerdo de la UE con Turquía , originado en el contexto de la crisis de refugiados que se produce en 2015 y que desborda el marco legal y los acuerdos existentes hasta la fecha. Por último, se exponen precisamente estos problemas de la política de asilo común de la UE y el desarrollo de las actuaciones que se han producido debido a este acuerdo.

## I. CONTEXTO

El aumento de desplazamientos que estamos viviendo actualmente está generando una crisis migratoria en Europa. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha fijado el número de desplazamientos y refugiados en 65 millones a fecha de finales de 2016, de los cuales, 22,5 millones eran refugiados, 40,3 millones desplazados internos y 2,8 millones solicitantes de asilo.

En 2017, casi 705 mil demandantes de asilo solicitaron protección internacional en los Estados miembros de la Unión Europea, esto fue poco más de la mitad del número registrado en 2016, cuando se registraron casi 1,3 millones de solicitantes de asilo.<sup>1</sup>

Durante los años 90, debido a sucesos como la guerra de Yugoslavia ya se puso en tela de juicio las políticas de migración de la UE en materia de peticiones de asilo y refugio, produciéndose quejas y protestas por parte de los países que más peticiones recibían, que describían tal realidad social como una situación de desequilibrio en la carga de atención a los asilados y una diferencia sustancial en los criterios, además de producirse el problema de los refugiados en órbita.

Estos sucesos llevaron a la UE a trabajar en la creación de un Sistema Común de Asilo por el que se unifiquen los procedimientos y se establezca un mínimo común de atención a los peticionarios, dando lugar al Convenio de Dublín, lo que llevó posteriormente a aprobar el Reglamento de Dublín.

En este Reglamento se establece que el Estado responsable de atender una solicitud de asilo debe ser al que el solicitante llegó en primer lugar, y si su solicitud se deniega en ese Estado no podrá presentarla de nuevo en otro Estado de la UE.<sup>2</sup>

Sin embargo, en este momento, lo que no se preveía era el gran número de peticionarios que se iba a producir principalmente a causa de, primero el conflicto de la primavera árabe y más tarde la guerra de Siria, que además se ha producido

---

<sup>1</sup> ESTADÍSTICAS ACNUR <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/> ( 5/04/2018)

<sup>2</sup> González Enríquez. C., ``La crisis de los refugiados y la respuesta Europea``. *Real Instituto Elcano* ARI 67/2015, 18 de noviembre de 2015.

en un momento distinto para los países europeos , azotados por una crisis, estancamiento económico , inestabilidad y desempleo, más agravada precisamente en los países del Sur y Este de Europa, quienes no han contado con la capacidad financiera para hacer frente al proceso de acuerdo a las normas de la Unión Europea, lo que ha llevado también a que estos Estados incumplan el Reglamento de Dublín.

Por otro lado, los propios migrantes no quieren pedir refugio en estos países por las diferencias en condiciones y derechos de los que gozarían en los países del Norte, todo esto ha producido una desigualdad en el reparto.

Turquía acoge alrededor de dos millones de personas por el conflicto de Siria<sup>3</sup>, con alrededor de un refugiado cada seis ciudadanos enfrentándose a graves problemas económicos y sociales a los que debe dar una respuesta eficaz, ya que este conflicto ha dejado según el ACNUR más de 270.000 muertos y la mitad de la población desplazada a Europa.<sup>4</sup>

La lucha contra el régimen de Bashar AL-ASAD en Siria y el asentamiento del Estado Islámico en algunas zonas del país son las principales razones por las que se ha llevado a cabo este desplazamiento de personas.

Esta crisis está obligando a la UE a replantearse las normas que había desarrollado hasta el momento, y poniendo en peligro uno de los principales logros de la UE, en el que se acordó la libertad de movimiento y el espacio Schengen, con la supresión de los controles sistemáticos en las fronteras interiores de los Estados parte. Para esto la Unión Europea ha venido unificando los criterios con que se concede el asilo y la creación de una lista común de ``países seguros``.

La definición de tercer país seguro, según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado hace referencia a que ese Estado haya ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de Ginebra), respete los derechos humanos, el principio de no devolución, y que la persona que solicite asilo hay transitado anteriormente por ese territorio.

---

<sup>3</sup> ACNUR <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/> (25/06/2018).

## II. MARCO CONCEPTUAL Y REGULACIÓN

### 1. El Derecho de Asilo

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 14, dispone que tendrán derecho a buscar asilo todas aquellas personas que se encuentren en una situación de persecución, pudiendo disfrutar de este derecho en cualquier país.

Por otro lado, el artículo 2.b de la Directiva 2011/95/UE define al beneficiario de protección internacional como ``la persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g)´´<sup>5</sup>.

Sin embargo, se trata del derecho a buscar asilo por parte de la persona necesitada, quedando bajo la discrecionalidad de los Estados donde se solicita, el proporcionarlo o no, lo que deja en la voluntad de los Estados la posibilidad de no vincularse, lo que acaba siendo un derecho del Estado a proporcionar asilo y reconociendo al individuo la posibilidad de buscar este derecho, no garantizando su disfrute.<sup>6</sup>

El Estado no tiene obligación de conceder el asilo, salvo que haya normas particulares sobre el tema, siendo un acto de soberanía del Estado, que puede alegar razones de carácter particular para decidir negativamente o positivamente.

Sin embargo, hay que tener en cuenta el principio de no devolución. El artículo 33 de la Convención de Ginebra indica la prohibición de expulsión y de devolución, el cual establece que ``Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.´´

---

<sup>5</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE-L-2011-82659.

<sup>6</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.



Este principio se establece para prohibir la expulsión o devolución de un refugiado hacia un territorio donde pueda peligrar su persona, o un país en el que tenga temor fundado de sufrir persecución o país considerado ``no seguro´´.

Lo que debe ser observado es si el solicitante de asilo sufre en su país de nacionalidad o residencia persecución o violación de sus derechos fundamentales, ya que , si esto se verifica, el Estado de acogida no lo puede rechazar o devolver al país donde vaya a sufrir persecución, siendo lícito solamente si la persona rechazada va a un destino territorial seguro.

El refugio por razones humanitarias se da cuando el individuo plantea la solicitud por motivo de catástrofes naturales, conflictos armados, problemas económicos etc., en este caso se les dará un registro temporal.

Por otro lado, el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho al asilo, siempre y cuando se respeten las normas de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 del Estatuto de los Refugiados.<sup>7</sup> Así mismo el artículo 19 defiende que ninguna persona podrá ser devuelta a su país de origen si se encuentra en riesgo de ser perseguido o sufrir torturas o pena de muerte.

En el marco de regulación español, se adoptó Ley 12/2009, de 30 de octubre que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria.<sup>8</sup>

## **2. Estatuto del refugiado**

En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se define el término refugiado. El artículo 1 dispone que se aplicara dicho estatuto a toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, se vea obligado a

---

<sup>7</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Diario oficial de las Comunidades Europeas. 18-12-2000.

<sup>8</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. «BOE» núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>

encontrarse fuera de su país de nacionalidad y no puede volver a causa de estos temores.<sup>9</sup>

Esta Convención estaba destinada a proteger a los refugiados europeos después de la 2ª Guerra Mundial. Esta ha sido ratificada por 145 Estados, que están obligados a su cumplimiento y que vela por la protección de ``todo aquél que, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país''. El artículo 3 prohíbe cualquier tipo de discriminación a la hora de acoger a los refugiados.<sup>10</sup>

El proceso para desarrollar una regulación de convenciones y directrices internacionales para la protección de los refugiados comenzó a principios del siglo XX con la Sociedad de Naciones.

Este proceso culminó el 28 de julio de 1951, cuando una conferencia especial de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

El Estatuto de los Refugiados que nace de la Convención de Ginebra a parte de reconocer el alcance internacional que supone el problema de los refugiados y la necesidad de cooperación para resolverlo define quien es un refugiado y quien no, determina que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde teme ser perseguido, y explica los deberes fundamentales de los refugiados.<sup>11</sup>

La Convención explica qué es un refugiado, el tipo de protección legal y asistencia, los derechos sociales que se les garantiza y las obligaciones de las personas refugiadas con los respectivos gobiernos.

---

<sup>9</sup> Convención sobre el Estatuto del Refugiado (1951) Adoptada en Ginebra, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

<sup>10</sup> Becerra. B., << El Derecho de Asilo en la UE. Refugiados vs emigrantes>> *The Economy Journal.com* <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591491/derecho-asilo-ue-refugiados-vs-emigrantes> ( 3/07/2018)

<sup>11</sup> Convención de Ginebra de 1951, El Estatuto de los Refugiados. ACNUR <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>

### **3. La protección subsidiaria**

La protección subsidiaria está definida en la Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora de asilo y de protección subsidiaria.

En su artículo 4 viene definido el derecho de protección subsidiaria como la protección internacional que se le reconoce a las personas de terceros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para el reconocimiento del estatuto de persona refugiada, se considere que pueden dar motivos fundados para creer que si regresase a su país de origen o de residencia habitual se enfrentarían al riesgo de sufrir daños graves.

La protección subsidiaria nace del concepto de ``protección temporal'', que tiene su origen en los años 90 como consecuencia de la llegada masiva de personas peticionarias de asilo por el conflicto de Yugoslavia.

Estas personas pueden encontrar un refugio seguro durante un año, prorrogable a dos años más, pero sin gozar de la condición de refugiado y ninguna garantía de asilo permanente. Esto se encuentra regulado en la Directiva 2001/55/CE.<sup>12</sup>

### **III. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO EN LA UE**

El Derecho de Asilo está regulado internacionalmente por varias declaraciones y convenios. En primer lugar, como ya he mencionado, por la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 14 y también por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En esta línea, la UE ha ido desarrollando una serie de directivas y de reglamentos para llevar a cabo un objetivo importante, la creación de un Sistema Común de Asilo, para el establecimiento de un marco legislativo común a todos los Estados miembros en materia de asilo y refugiados en este territorio, con el fin de asegurar a los solicitantes de asilo igualdad de trato en un sistema justo.

De esta forma, la creación de unas normas comunes de asilo en Europa ha experimentado una importante evolución debido a la creciente preocupación por la

---

<sup>12</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.(DOCE L 212/12 7.8.2001).

problemática desde la formación de la Unión Europea y sobre todo con la adopción del Acta Única Europea en 1986, en la cual se materializa el objetivo de la libre circulación y eliminación de fronteras interiores.

Posteriormente con la aprobación del Tratado de Maastricht que entró en vigor en 1993, se introduce el tema del asilo expresamente en su tercer pilar: la Cooperación en Materia de Justicia y Asuntos de Interior.<sup>13</sup>

A raíz del Tratado de Ámsterdam en 1997, se adoptaron un conjunto de normas comunitarias, se trata de una serie de directivas sobre protección temporal a personas desplazadas, sobre condiciones mínimas de acogida, sobre el Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, por el que se establecía que los países de la Unión Europea debían reconocer el estatuto de residente de larga duración después de 5 años de residencia legal ininterrumpida, así como medidas presupuestarias y sobre el procedimiento que debían aplicar los Estados.

Cabe también destacar la Cumbre de Tampere de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, igualdad y justicia en la Unión Europea en la que una de sus cuestiones principales, fue la creación de ``Una política común de asilo y migración en la UE'', mediante esta los Estados miembros declaraban por fin su intención de desarrollar una política común.<sup>14</sup>

A partir de esta fecha, se adoptan dos tratados más, el de Niza en 2001 en el que se estableció que el Consejo debía adoptar unas medidas mínimas sobre los criterios y mecanismos sobre el estatuto de protección, la acogida y el procedimiento de asilo, y el de Lisboa en 2007, en el que se establece que la política de asilo debe responder a la convención de Ginebra de 1951, conectándolo con el artículo 78 del TFUE.

Este artículo refleja los objetivos de la política de Asilo, ofreciendo un estatuto apropiado y garantizando el respeto al principio de no devolución.

---

<sup>13</sup> Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. *Fichas técnicas sobre la UE. Parlamento Europeo*. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html) (1/07/2018).

<sup>14</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DOUE L 180 de 29.6.2013, pp. 60/95.

El Sistema Europeo Común de Asilo se crea finalmente en 2013 por el Parlamento y el Consejo. Esto viene impulsado también, en parte por los hechos ocurridos en Lampedusa y Sicilia, que manifestaron la necesidad de implantar unas vías seguras y de solidaridad para que las personas refugiadas pudieran solicitar protección internacional en Europa.

El SECA está formada principalmente por cinco actos legislativos:

- Directiva sobre procedimiento de asilo revisada, con esta lo que se pretende es facilitar la adopción de decisiones más justas, rápidas y acertadas. Así, se establecen las normas respecto al reconocimiento y la protección.  
Esta Directiva es mucho más precisa y crea un sistema coherente que garantiza la adopción de decisiones más justas y eficaces en materia de asilo, así como el examen de las solicitudes por todos los Estados miembros conforme a criterios comunes muy rigurosos.<sup>15</sup>
- Directiva sobre las condiciones de acogida revisada, para garantizar las condiciones materiales de acogida humanitaria.<sup>16</sup>
- La directiva sobre requisitos revisada aclara los motivos que pueden dar lugar a protección internacional, tanto el estatuto del refugiado como la protección subsidiaria, fortaleciendo las decisiones sobre asilo.<sup>17</sup>
- El Reglamento de Dublín, en el cual se fijan los mecanismos para determinar qué Estado Miembro es el responsable de examinar la solicitud de asilo. Conforme a este Reglamento, cada solicitud de asilo será examinada y resuelta por un solo Estado miembro con el objetivo de evitar la duplicidad de las solicitudes. Como novedad, en esta nueva regulación se

---

<sup>15</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). DOUE-L-2013-81289.

<sup>16</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). DOUE-L-2013-81290.

<sup>17</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013). DOUE-L-2011-82659.

introduce la posibilidad de recurrir ante la decisión de un traslado a otro Estado miembro.<sup>18</sup>

- El Reglamento Eurodac revisado permitirá a los cuerpos de seguridad, como la Policía Nacional y la Oficina Europea de Policía (Europol) el acceso a la base de datos de impresiones dactilares de solicitantes de asilo, lo que crea un sistema de comparación de estas huellas dactilares con huellas de inmigrantes en situación irregular o en relación con los delitos de inmigración o terrorismo.<sup>19</sup>

El Parlamento Europeo y el Consejo crean así el Sistema Europeo Común de Asilo propuesto por la Comisión, atendiendo a una serie de objetivos primordiales.

En primer lugar, crear un sistema más justo para determinar al Estado que se encargara de tramitar las solicitudes de asilo, con el objetivo de adaptar el Sistema Europeo Común de Asilo al número de solicitantes y refugiados garantizando un reparto equilibrado de la responsabilidad de los Estados y una asignación más justa y solidaria, asegurando a los solicitantes de asilo las mismas oportunidades de protección internacional en toda la Unión.

La Agenda Europea de Migración<sup>20</sup> en este mismo año comprende un sistema de gestión integrada de las fronteras a través de la reubicación y reasentamiento, el retorno, la readmisión y la reintegración y la cooperación con los países de origen tránsito.

---

<sup>18</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 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 (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014). DOUE-L-2013-81288.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (aplicable desde el 20 de Julio de 2015).

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones ``Una Agenda europea de migración, COM (2015) 240 final.

Así, la Comisión Europea argumenta la necesidad de crear la Guardia Europea de Fronteras y Costas debido a que “la gran magnitud de flujos migratorios que han cruzado las fronteras exteriores de la Unión Europea y los movimientos secundarios derivados, han demostrado que las estructuras existentes a escala de la Unión y de los Estados miembros no son adecuadas para hacer frente a los retos que genera una afluencia tan importante”.<sup>21</sup>

De tal modo, en 2015 la Comisión presentó la nueva Agenda de Migración, estableciendo cuatro ejes para mejorar la gestión de la migración con especial atención en las tragedias ocurridas en el Mediterráneo por la muerte de un gran número de refugiados que llegaban a Europa por la ruta del Mediterráneo Central y ante lo cual se desplegaron una serie de actuaciones lideradas por Frontex.<sup>22</sup>

Fundamentalmente, la Agenda de Migración pretende reducir los incentivos a la migración irregular, abogar la gestión de las fronteras exteriores, establecer una nueva política de migración legal y la aplicación de la SECA, siendo además en la actualidad una de las diez principales prioridades políticas de la Comisión.

### **III. ANÁLISIS DEL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y TURQUÍA**

#### **1. Explicación del Acuerdo**

A mediados de 2015, se empezó a hablar de lo que se consideró como la crisis migratoria de los refugiados. Actualmente, después de casi siete años de guerra en Siria con más de 250000 personas muertas, casi 5 millones y medio de personas han huido de Siria y se han convertido en refugiados, de estos, un millón han pedido refugio en Europa, el 64% en Alemania y Suecia.<sup>23</sup>

Desde el inicio de la crisis de los refugiados en Europa, Turquía ha tenido una posición preferente como país de paso obligatorio entre las zonas de conflicto y la

---

<sup>21</sup>Comunicación de la Comisión Europea al PE y el Consejo, La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa, COM(2015)673 final, de 15 de diciembre de 2015, p. 3.

<sup>22</sup> Soler. C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas:¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional.”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), Nº. 34, 2017.

<sup>23</sup>ACNUR. Guerra en Siria 2018, ¿Que está pasando ? <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/guerra-en-siria-2018-que-esta-pasando> (5/07/2018).

Unión Europea, lo que ha permitido la llegada de una gran cantidad de refugiados a las costas griegas y a las islas del Egeo.

Mientras tanto, la mayor parte de Estados de la Unión Europea eran reacios a la recepción de nuevos refugiados, especialmente en el este, por lo que los planes de realojo han sido claramente insuficientes.<sup>24</sup> Además, esto añadido a la escasa voluntad de los políticos en llevar a cabo una respuesta unitaria.

En este aspecto, Frans Timmermans, el vicepresidente primero de la Comisión Europea declaró «En la gestión de la crisis de los refugiados, es absolutamente evidente que la Unión Europea debe intensificar su cooperación con Turquía, y Turquía su cooperación con la Unión Europea. Ambas partes deben trabajar al unísono y aplicar el Plan de Acción Conjunto que aportará orden a la gestión de los flujos migratorios y ayudará a poner freno a la migración irregular. En este contexto, la creación de un Instrumento para los Refugiados de Turquía traduce nuestras intenciones en acciones concretas. Este dinero se destina a prestar un apoyo que permita mejorar la vida cotidiana y las condiciones socioeconómicas de los sirios que buscan refugio en Turquía»<sup>25</sup>.

En 2015, se lleva a cabo el Plan de Acción Conjunto como parte de un programa global de cooperación basado en una responsabilidad compartida, en compromisos recíprocos y en la consecución de resultados, intensificando un compromiso político y financiero con Turquía. Así, se pretende intensificar la cooperación en materia de gestión de la migración para hacer frente a la crisis de los refugiados.

Este Plan tiene aparentemente dos objetivos principales, por un lado, mejorar la situación de los refugiados que se encuentran en Turquía, por otro, reforzar la cooperación para evitar los flujos ilegales desde Turquía a la UE. A cambio, la UE se comprometía a mejorar su asistencia financiera a Turquía, a revisar el modelo de visas vigente y a una aceleración del plan de adhesión.

---

<sup>24</sup> MOHORTE, A., “En que consiste el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para frenar el flujo de refugiados” en *Magnet*, 8 de marzo de 2016.

<sup>25</sup> TIMMERMANS, F., “La cooperación entre la UE y Turquía: Un instrumento para los refugiados de Turquía de 3000 millones de Euros”. Comisión Europea – Comunicado de prensa. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6162\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_es.htm)



La Comisión Europea crea un marco jurídico que permite coordinar y proporcionar un apoyo eficiente a los sirios bajo protección temporal y a las comunidades de acogida en Turquía.

El Consejo Europeo establece así una serie de orientaciones en vista a dar respuesta a la afluencia de refugiados en Europa y garantizar los retornos.<sup>26</sup>

Estas están destinadas a cooperar con terceros países para detener los flujos, comprometiéndose a reforzar la implantación política y financiera dentro del marco establecido y examinando las posibilidades que existen para desarrollar las condiciones de acogida seguras y sostenibles en las regiones afectadas, ofreciendo perspectivas duraderas y procedimientos adecuados a los refugiados y sus familias hasta que puedan regresar a sus países de origen, así como otras medidas de compromiso de apoyo a organizaciones como la ACNUR o lograr que se adopten de forma efectiva las disposiciones de la Conferencia de Alto Nivel sobre la ruta del Mediterráneo oriental para la gestión de flujos migratorios y lucha contra las redes delictivas.

Otras medidas están destinadas a reforzar la protección de las fronteras exteriores de la UE, con el objetivo de que se establezca de forma progresiva un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores reforzando el mandato de Frontex.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los 28 Estados miembros respaldan este acuerdo y el 15 de octubre de 2015 se aprueba ``ad referendum'' este Plan de Acción Conjunta.<sup>27</sup>

En cuanto a la financiación de las principales actividades relacionadas con la migración en los Balcanes Occidentales y Turquía, el 6 de octubre de 2015 la Comisión Europea aprueba el presupuesto de financiación de ayuda, acordando para Turquía una financiación que podría alcanzar hasta mil millones de euros.

Esta nueva financiación forma parte de los esfuerzos generales de la UE para hacer frente a las consecuencias de la crisis de Siria, en la que la Comisión se compromete a destinar doscientos millones de euros en 2015.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Nota de transmisión Consejo Europeo. Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf> ( 7/07/2017).

<sup>27</sup> Comisión Europea, Comunicado de prensa. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6162\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_es.htm) (05/07/2018).

Sin embargo, algunos líderes europeos ideaban un nuevo plan con la idea de frenar la llegada de inmigrantes para mantener el control sobre estos y buscar una forma de establecer una migración legal.

En esta línea, el entonces presidente del Consejo Europeo planteó la propuesta de reenviar a Turquía en ferry a todos los inmigrantes que pisaran las costas griegas, a lo que el gobierno turco iba a acceder si recibía ayudas para reasentarlos en su territorio en campos de refugiados respaldados en una hipotética migración legal.

Esta propuesta tenía el objetivo de frenar el ritmo de llegadas y recuperar el control de las fronteras exteriores y fue respaldada por los gobiernos alemán, austriaco y sueco. Todo ello en vistas a ``forzar una solución a la crisis de asilo`` y cerrar definitivamente la ruta Grecia- Turquía.<sup>29</sup>

Posteriormente, con el propósito de tomar medidas más rigurosas, los jefes de Estado se reúnen con el primer ministro turco el 18 de marzo de 2016, en la que acuerdan la Declaración UE-Turquía.<sup>30</sup>

En un primer momento, el objetivo principal era mejorar la posición de los refugiados sirios en Turquía, reducir el factor de "empuje" que hace que más personas planeen irse, y devolver a Turquía a aquellos que no necesitaban protección internacional. Se pretendía acabar con las mafias que trafican con inmigrantes y que solo pudiesen permanecer en Europa si la entrada se realizaba por vías legales.

Sin embargo, mediante el pacto se devuelve a Turquía a cualquier peticionario de asilo, produciéndose un retorno casi inmediato de cualquier aspirante a solicitante de asilo que llegara a las islas griegas.<sup>31</sup> Esto implica designar a Turquía como un

---

<sup>28</sup> 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*. Bruselas , 6 de octubre de 2015 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5535\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5535_en.htm) (05/07/2018).

<sup>29</sup> NAVARRO. B., ``Holanda propone devolver refugiados a Turquía y traer de vuelta 25000 al año por vía legal``. *La Vanguardia*. 28 de enero de 2016: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160128/301728625536/holanda-propone-devolver-refugiados-turquia-traer-vuelta-250-000-ano-legal.html> ( 25/ 05/ 2018).

<sup>30</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>31</sup> PEERS. S. y ROMAN. E., ``The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?``. *EU Law Analysis* . 5 de febrero de 2016: [http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29%20](http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29%20)

“tercer país seguro”, uno de los puntos más controvertidos del Acuerdo que analizare más adelante.

Actualmente, han pasado ya dos años desde que entró en vigor el acuerdo, desde entonces más de 2.000 personas han sido deportadas, según datos del Ministerio de Protección Civil griego. Más de 13.000 refugiados continúan atrapados en condiciones precarias en las islas del mar Egeo. Aproximadamente 8.500 personas vulnerables están pendientes de ser transferidas a la parte continental de Grecia. Y al menos 2.000 menores no acompañados están a la espera de un hogar seguro, según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).<sup>32</sup>

Por otra parte, Frontex ha informado de que el número de migrantes y refugiados que llegaron a territorio griego desde Turquía mostró un descenso del 80% en 2017 con respecto al año anterior.

La Comisión Europea fija los pasos que deberá realizar en materia del acuerdo; “medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración”.

En el Acuerdo se exponen las pautas para intensificar la cooperación entre Turquía y la UE, que va a consistir en el retorno de todos los nuevos migrantes irregulares que hagan la travesía de Turquía a las Islas Griegas, procediendo por cada sirio readmitido en Turquía al reasentamiento en la UE de otro sirio procedente de Turquía.

Por otro lado, se deberá agilizar la aplicación de la hoja de ruta de liberalización de visados en orden a la eliminación de la exigencia de visados para los ciudadanos turcos, acelerar el impulso del mecanismo para los refugiados en Turquía, referente a las necesidades de desarrollo y cooperar para la mejora de las condiciones humanitarias en Siria.

Además, se deberá acelerar el procedimiento para una posible entrada de Turquía en la UE, agilizando los trámites para su adhesión. Aspecto bastante cuestionable, dada la trayectoria que han llevado estas negociaciones desde que solicitó por primera vez su adhesión en 1987 y con una perspectiva poco esperanzadora, ya que

---

<sup>32</sup> SERRANO, S., “Dos años del Acuerdo UE-Turquía: 13000 refugiados atrapados en las islas y 2000 personas deportados”. *El Diario*. 19/03/2018 [https://www.eldiario.es/desalambre/anos-acuerdo-UE-Turquia\\_0\\_751725641.html](https://www.eldiario.es/desalambre/anos-acuerdo-UE-Turquia_0_751725641.html) (05/07/2018).

Turquía posee grandes carencias respecto de lo que se espera de un Estado de la UE.

Turquía recibe además de la UE la cantidad de 3000 millones de euros, más la previsión de otros 3000 millones para el año siguiente para las personas que se encuentran en territorio turco.

Por lo tanto, con esta declaración, los refugiados que lleguen a Grecia a partir de la fecha de su aplicación serán devueltos a Turquía por las autoridades fronterizas de la UE, desalentando la ruta por el Egeo.

Por otro lado, la UE lo que pretendía con esto es salvaguardar sus fronteras exteriores y el espacio Schengen que se había puesto en peligro con la crisis de los refugiados, a raíz de la cual algunos países ya habían puesto restricciones a la libre circulación.

Además, este realojamiento de los refugiados solo se aplicará a los sirios, por lo que tanto iraquíes como afganos y otros, los cuales ya se habían visto afectados por el endurecimiento de las condiciones de acogida no podrán acceder a lista de espera para ser aceptados en Europa. Solo los refugiados sirios tendrán posibilidad de ser acogidos por los Estados europeos y ninguna para los afganos e iraquíes, quienes se verán obligados a buscar otros destinos.

Esto es también un punto de conflicto ya que estos países también viven continuamente conflictos bélicos comparables a los de Siria. En 2015, 300.000 personas provenientes de Afganistán, Irak y Eritrea solicitaron asilo en Estados miembros. Hay que tener en cuenta que los sirios, pese a ser mayoritarios, sólo representaron un tercio de los refugiados.<sup>33</sup>

Este acuerdo ha suscitado diversas opiniones sobre su legalidad, ya que al fin y al cabo se trata de personas que cumplen los requisitos y que solicitan protección internacional, lo que podría tratarse de una vulneración de la legislación internacional respecto al asilo. Este es el caso de del catedrático Javier Carrascosa González que declaró <<No creo que sea un delito internacional en el sentido de

---

<sup>33</sup> MOHORTE. A., ¿Europa contra sus refugiados? Así están reaccionando nuestros gobiernos frente a la crisis Díez Minutos, 28 de enero de 2016: <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/europa-contra-sus-refugiados-asi-estan-reaccionando-nuestros-gobiernos-frente-a-la-crisis> ( 05/07/ 2018).

crímenes internacionales que son los propios del Derecho Internacional, pero sí que son ilícitos, es decir, actuaciones fuera de la ley que tienen que ser reparadas>>. <sup>34</sup>

Así muchos especialistas afirman que el acuerdo viola el Derecho Internacional de muchas maneras. En primer lugar, porque la UE presume que Turquía es un ``tercer país seguro'', lo que conlleva que los solicitantes de asilo podrían solicitar la protección internacional que garantiza la Convención de Refugiados, evidenciando también que, puede que no interese especialmente si este país se puede considerar seguro o no.

Hay que tener también en cuenta que Turquía no es parte de la UE, por lo que las leyes y las garantías vigentes no son aplicables a este país.

Además, el historial de Turquía en cuanto a los solicitantes de asilo no es bueno , ya que además no cuentan con mecanismos adecuados para garantizar la protección de los refugiados y solicitantes de asilo.<sup>35</sup>

Por otro lado, encontramos otra postura que afirma que la normativa sobre el asilo sí que permitiría la devolución siempre y cuando no se lleven a cabo expulsiones colectivas y se observen los casos de manera individual.

Por lo tanto, para la determinación de la legalidad o ilegalidad del acuerdo hay que ver si está conforme a los principios de la UE, analizando y prestando atención a todos sus elementos controvertidos, ya que además, se trata de un acuerdo que ha sido muy criticado alegando que hay muchos intereses políticos por ambas partes, y especialmente por parte de Turquía, quien se ve favorecido por la posibilidad de su adhesión a la UE, aspecto bastante cuestionable en la actualidad, ya que esto está bastante lejos y no se ha avanzado prácticamente nada en este sentido.

Además, también se ve favorecido por la financiación recibida por parte de ella. En este aspecto, es conveniente destacar que, según el último informe del Tribunal de

---

<sup>34</sup> CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., (2016) ``Lo que dicen los especialistas'' en Europa sin refugio, actualización marzo de 2016.

<sup>35</sup> POON. J., ``UE- Turkey deal: Violation of or consistency with international law?''. European Papers. Vol. 1, 2016, N°3-,pp.. 1195-1203.

Cuentas de la UE, la ayuda financiera a Turquía se estima en nueve millones de euros hasta 2020.<sup>36</sup>

Conforme a esto, vamos a pasar a analizar los puntos controvertidos del acuerdo.

## **2. Naturaleza jurídica**

Antes de analizar el contenido del Acuerdo, hay un aspecto que ha sido objeto de controversias y ha generado un gran debate por inducir bastantes dudas, que se expresaron también mediante pregunta parlamentaria <sup>37</sup>; la naturaleza jurídica.

Esta discusión se da porque no se determina claramente si se trata de un verdadero Tratado Internacional o de un acto político no vinculante a efectos jurídicos, ya que las autoridades europeas en el Comunicado de prensa 144/16 lo llaman “Declaración”.<sup>38</sup>

En su celebración no se siguió el proceso de acuerdos entre la UE y otros países conforme al artículo 218 del TFUE.

En este sentido, el Consejo de la UE debería adoptar una decisión mediante la cual se autorice la firma del acuerdo y pedir opinión al Parlamento Europeo antes de su celebración. Sin embargo, en este caso el procedimiento no ha sido así, puesto que en este pacto se habla de Consejo Europeo, y no de Consejo de la Unión Europea.

Observando esto, se podría afirmar que no se puede hablar de un acuerdo internacional, sino de una declaración no vinculante en el plano normativo, en el que ambas partes se comprometían al cumplimiento de una serie de puntos previamente negociados.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Informe Especial nº 7/2018 del Tribunal de Cuentas de la UE: Ayuda de preadhesión de la UE a Turquía.

<sup>37</sup> Pregunta parlamentaria. Pregunta para respuesta oral al Consejo, Birgit Sippel, en nombre del Grupo S & D. 22 de marzo de 2016. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2016-000053+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>38</sup> Comunicado de prensa Declaración UE-Turquía <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

<sup>39</sup> FERRERO TURRIÓN. R., “Turquía y la UE, una historia de encuentros y desencuentros” *Esglobal*, 9 de mayo de 2017. <https://www.esglobal.org/turquia-la-ue-una-historia-acuerdos-desencuentros/>

Pero por otro lado, de forma contraria se puede intuir de su propia naturaleza su vocación de aplicabilidad jurídica obligatoria , constituyendo de esta forma un verdadero tratado internacional en el que se habría seguido un procedimiento no estipulado por las normas.<sup>40</sup> En esta línea, se ha denominado también este pacto como un `` Acuerdo informal con efectos reales``.<sup>41</sup>

Esta discusión sobre la naturaleza jurídica ha provocado situaciones como que el Tribunal General de la UE se declarara incompetente para resolver los recursos interpuestos contra la Declaración UE-Turquía.<sup>42</sup> Los recurrentes consideraban el acuerdo con Turquía un verdadero Tratado Internacional pero el Tribunal alegó que el Acuerdo era impreciso en cuanto a su autoría, que no había sido realizado por ninguna institución europea en concreto, sino que había sido alcanzado por los jefes de Estado o de Gobierno con el primer ministro turco y que por tanto no podía ser competente. Este hecho ha sido criticado ya que es lógico considerar que este conjunto de jefes de Gobierno no es sino el mismo Consejo Europeo.<sup>43</sup>

Cabe entender que, si se tratará de un acuerdo entre los Estados, éstos deberían haber seguido los mecanismos nacionales para la celebración de tratados, lo que no se ha hecho tampoco, lo que supondría una completa inseguridad jurídica, haciéndolo inatacable.

Otro elemento a tener en cuenta es que en la propia página del Consejo europeo se habla de “Declaración UE-Turquía”, no de Declaración de los Estados miembros de la UE y Turquía, y además busca la creación de obligaciones.

---

<sup>40</sup> MOLINA DEL POZO. C., y JIMÉNEZ CARRERO. J., `` Análisis del Pacto UE- Turquía ¿Jaque mate al derecho de asilo?, *Derecho y Economía de la Integración*. nº 2. Abril de 2017.

<sup>41</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ. G., Acuerdo de refugiados Europa-Turquía: dos años violando derechos. *El salto*. 18 de marzo de 2018. <https://www.elsaltodiario.com/fronteras/acuerdo-refugiados-europa-turquia-dos-anos-violando-derechos> ( 24/06/2018)

<sup>42</sup> Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, NF, NG y NM c. Consejo Europeo as. ac. T-192/16, T-193/16 y T-257/16.

<sup>43</sup> MOLINA DE POZO C y JIMÉNEZ CARRERO J.*op.cit.*,p.23

### 3. Compatibilidad del Acuerdo con el principio de no devolución.

El principio de no devolución ha evolucionado desde la Convención de Ginebra de 1951 hasta convertirse en una norma de carácter absoluto, sin admitir ninguna excepción ni derogación.<sup>44</sup> Así, el artículo 33 establece la prohibición de expulsión y de devolución por el que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”<sup>45</sup>.

Este principio no solo se encuentra regulado aquí, sino que también lo está en otros textos legales. En 1977, el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Resolución N° 6 (XXVIII), calificaba como principio humanitario fundamental el de no devolución.<sup>46</sup> También se encuentra regulado en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984, estableciéndose en el Art. 3.1, que se prohíbe a los Estados parte expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro Estado “cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”

En cuanto a la aplicación de este concepto, como nos indica TRUJILLO HERRERA, el principio de no devolución “se ha convertido en una norma de Derecho internacional general, con independencia de ser Estado parte del Convenio”<sup>47</sup>.

Sin embargo, el artículo 33.2 de la Convención de Ginebra invoca que este principio no es un principio de carácter absoluto, sino que presenta limitaciones: “no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea

---

<sup>44</sup> GIL BAZO. M. T. “*Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo*” <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157> (5/07/2018)

<sup>45</sup> ACNUR [http://www.acnur.es/PDF/0005\\_20120511114519.pdf](http://www.acnur.es/PDF/0005_20120511114519.pdf). Art.33

<sup>46</sup> Número 6 (XXVIII) No Devolución. 1977 (28º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo): “El Comité Ejecutivo: a) Recordando que el principio humanitario fundamental de no devolución se ha expresado en varios instrumentos internacionales aprobados a nivel universal y regional y es generalmente aceptado por los Estados; b) Expresó su profunda preocupación ante la información proporcionada por el Alto Comisionado de que, aunque el principio de no devolución se observa ampliamente en la práctica, hay ciertos casos en los que no se ha tenido en cuenta; c) Reafirmó la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución, tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado de las personas que, reconocidas o no oficialmente como refugiadas, podían ser objeto de persecución si se las devolvía a su país de origen”.

<sup>47</sup> TRUJILLO HERRERA, R., *La Unión Europea y el derecho de asilo*. Dykinson, 2003. ISBN 84-9772-066-0. p.87.



considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”<sup>48</sup>.

Por tanto, este principio puede ser violado directa o indirectamente. Mientras que la directa consiste en que un Estado devuelve a un solicitante de asilo o refugiado al país de peligro, la indirecta es cuando un Estado envía a través de las normas de Dublín a un segundo Estado receptor a sabiendas que el Estado receptor no procesaría de forma adecuada la solicitud del solicitante de asilo o refugiado, lo que le podría ocasionar un rechazo de la solicitud.

En cuanto a la compatibilidad del principio con el acuerdo, este establece que todas las medidas que se van a llevar a cabo se aplicarán “de conformidad con el Derecho Internacional y de la UE, descartándose de esta forma todo tipo de expulsión colectiva. Todos los migrantes estarán protegidos de acuerdo con las normas internacionales pertinentes y dentro del respeto del principio de no devolución. Se tratará de una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público”<sup>49</sup>.

Sin embargo, los Estados contemplan la posibilidad de no admitir una solicitud de asilo cuando una persona haya transitado por algún país seguro donde la podría haber solicitado.

En lo que respecta a Turquía varios informes sugieren que se ha involucrado en prácticas de devolución desde hace años.

Concretamente, en noviembre y diciembre de 2015, Human Rights Watch y Amnistía Internacional denunciaron un aumento de las deportaciones, las expulsiones, las detenciones arbitrarias y la violencia física contra los solicitantes de asilo que intentaban cruzar la frontera, procedentes de Siria o Irak, o intentaban acceder a Grecia desde Turquía, tanto por tierra como por mar. Este aumento coincidiría con el período anterior y posterior a la firma del acuerdo con la UE.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951, Serie Tratados de Naciones Unidas, art. 33.

<sup>49</sup> Comunicado de prensa oficial 144/16. Declaración UE- Turquía, 18 de marzo de 2016.

<sup>50</sup> Poon, J., *op.cit.*, p.21.

Es necesario, para que no se vulnere el principio de no devolución, que Turquía sea considerado como un tercer país seguro, por tanto, un Estado podría no examinar una solicitud y devolverla a otro Estado.

#### **4. Turquía como tercer país seguro**

Este punto es uno de los más polémicos del acuerdo. Citando textualmente las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo: << Puede declararse inadmisibles una solicitud de asilo de un migrante que pase de Turquía a Grecia, basándose en el concepto de “primer país de asilo” o “tercer país seguro”, de conformidad con el Derecho europeo e internacional >>.<sup>51</sup> Lo que significa que, declarando a Turquía como tercer país seguro, ninguna petición de asilo será admitida a trámite en Europa.

El concepto europeo de país seguro es, un Estado en el que existen garantías suficientes de respeto a los derechos humanos y al principio de no devolución y que ha ratificado el Convenio de Ginebra de 1951. En un “tercer país seguro” se entiende que el solicitante de asilo podría haber solicitado protección internacional en condiciones de seguridad.

El artículo 3 del Reglamento de Dublín III dispone que “Todo Estado miembro conservará la posibilidad de enviar a un solicitante a un tercer país seguro, de conformidad con las normas y garantías establecidas en la Directiva 2013/32/UE”.<sup>52</sup>

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpreta este precepto como, que el Estado que haya admitido ser responsable del examen de una demanda de protección internacional puede igualmente ejercer la expulsión a un tercer país seguro de conformidad con el procedimiento de Dublín.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Reunión del Consejo Europeo (17 y 18 de marzo de 2016) – Conclusiones, punto tercero. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2016-REV-1/es/pdf> (6/07/2018).

<sup>52</sup> REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 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. DOUE-L-2013-81288.

<sup>53</sup> STJUE de 17 de marzo de 2016, Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, as. C-695/15 PPU.

Existen dos situaciones en las que se puede reconocer a un país como seguro, que aplique el Reglamento de Dublín, por lo tanto, los 28 Estados miembros se presume que son países seguros, aunque esta presunción, según el TJUE no es irrefutable, puesto que un país será considerado tercer país seguro cuando además de ratificar la Convención de Ginebra y el CEDH respete los derechos fundamentales y observe las disposiciones. El Derecho de la Unión Europea se opone a la aplicación de una presunción irrefutable sobre la afirmación de un país como tercer país seguro.<sup>54</sup>

Por otro lado, también son considerados países seguros si cumplen los requisitos establecidos en la directiva sobre procedimiento de asilo 2013/32/UE.<sup>55</sup>

Estos requisitos son, en base al art. 38 de la directiva 2013/32/UE:

- Certeza de que la persona que vaya solicitar protección internacional no tenga que temer por su vida o libertad por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.
- Que no haya riesgo de daños graves según como los define la Directiva 2011/95/UE<sup>56</sup>
- Que se respete el principio de no devolución, de conformidad con la convención de Ginebra.
- Respetar la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho a no ser sometida a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecida en el Derecho Internacional
- Posibilidad de solicitar el Estatuto de la persona refugiada.<sup>57</sup> y en caso de no ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.

El Reglamento de Dublín III regula los procedimientos y criterios que determinan qué Estado miembro es responsable de examinar las solicitudes, la directiva

---

<sup>54</sup> STJUE del 21 de diciembre de 2011, N. S. (C-411/10) y Secretary of State for the Home Department y M. E. (C-493/10), A. S. M Asuntos C-411/10 y C-493/10.

<sup>55</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. DOUE-L-2013-81289.

<sup>56</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE-L-2011-82659.

<sup>57</sup> Diccionario Cear <http://diccionario.cear-euskadi.org/tercer-pais-seguro/> (05/ 07/ 2018).

2013/32/UE fija las normas mínimas de los procedimientos para otorgar la condición de refugiado.

Por tanto, habrá que tener en cuenta dos condiciones, la relativa a los procedimientos y criterios que determinan que Estado miembro es responsable de examinar las solicitudes de asilo y la relacionada con los países considerados seguros.

La directiva 2013/32/UE establece dos categorías distintas de países seguros con diferentes garantías procedimentales: tercer país seguro y tercer país seguro europeo, tratándose de los primeros, el tercer estado que quiera inadmitir la solicitud deberá realizar un examen individualizado de la solicitud de protección internacional, en relación con su seguridad si fuese a ese determinado país. En cambio, si se trata de “un tercer país seguro europeo”, la directiva permite que no se realice, o no completamente un examen de la solicitud de protección internacional y de la seguridad del solicitante cuando se haya comprobado que el solicitante está intentando entrar o ha entrado ilegalmente en su territorio procedente de un tercer país seguro europeo.

Por tanto, la obligación de protección de asilo deja de existir cuando el solicitante pudo o debió presentarle en otro país igualmente firmante de la Convención, pues en tal caso es dicho Estado, el que debe garantizar la aplicación de la Convención y para el Estado posterior ya no se trata de un refugiado buscando la protección internacional.<sup>58</sup>

El Reglamento Dublín III establece la discrecionalidad de los Estados al tramitar las solicitudes de asilo, así pues, son los propios Estados los que determinan si el solicitante de asilo puede ser transferido al “tercer país seguro”.

Además el ACNUR afirma que la directiva sólo fija las normas mínimas, permitiendo a los Estados miembros introducir o mantener disposiciones más favorables de derecho procesal de asilo que las establecidas en la misma.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> STS. Audiencia Nacional.( Sala de lo Contencioso). 27/10/2016. Núm. de Recurso: 0000264 / 2015. Nº de Resolución: 458/2016. STS 458/2016 Roj: SAN 4053/2016 - ECLI: ES:AN:2016:4053.

<sup>59</sup> Resumen de las observaciones del ACNUR sobre la propuesta presentada por la comisión de una Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada del

Así mismo no existe una base legal para una regla de ``tercer país seguro`` bajo el derecho internacional, ni existe una regla que permita a las partes contratantes de la Convención de Refugiados transferir la responsabilidad de procesar a un solicitante de asilo a otro país.

No obstante, el ACNUR ha aceptado la legalidad de los retornos de "terceros países seguros", siempre que estos retornos no contravengan las obligaciones de no devolución y no impidan que el solicitante de asilo acceda a las garantías procesales nacionales.<sup>60</sup>

La Comisión Europea realizó una propuesta para la creación de una lista común de ``países de origen seguro`` para la UE <sup>61</sup>con el fin de aumentar la eficiencia de los sistemas de asilo, desincentivar los abusos que se puedan producir en el sistema común de asilo y permitir a los Estados miembros dedicar más recursos a la protección de los necesitados.

Sin embargo, hay países que sí que tienen listado de países seguros y otros que no, pero en todo caso, siempre se deberá valorar en cada supuesto la seguridad del Estado en cuanto a derechos humanos y libertades fundamentales que garanticen la protección del solicitante.

De otro modo, se podría incurrir en una violación de la prohibición de expulsiones colectivas, la cual está recogida en el artículo 4 del CEDH, el cual dispone lo siguiente: << Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros.>>

Esta práctica ha sido condenada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso *Hirsi* <sup>62</sup>, en la cual se declaró culpables a las autoridades

---

Estatuto del Refugiado.  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1208>

<sup>60</sup> POON. J., *cit.*, p 21

<sup>61</sup>. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (2016/C 071/13).

<sup>62</sup> STEDH de 23 Febrero 2012, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, as. 27765/09.

italianas por devolver a un grupo de migrantes eritreos y somalíes interceptados en alta mar sin otorgarles la posibilidad de solicitar asilo.<sup>63</sup>

En la misma línea, se garantiza al solicitante el derecho a impugnar la aplicación del concepto de tercer país seguro cuando considere que ese país no es seguro en sus circunstancias particulares.

En este aspecto, algunos países de la UE han creado una lista de países considerados seguros, y la UE, ha establecido una propuesta para una lista común.

En esta lista quedan establecidos los países considerados de origen seguro: Albania, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo y Turquía.<sup>64</sup>

No obstante, hay bastantes dudas sobre si se les puede considerar seguros y concretamente Turquía, que como se puede observar en esta misma lista solo es considerado seguro por Bulgaria.

En cuanto al procedimiento de Asilo en Turquía, en 2013 se desarrolla una ley completa sobre materia de extranjería y protección internacional<sup>65</sup>.

Con esta ley, los peticionarios de asilo tienen estatus según su procedencia, observando distintos tipos de protección; Refugiados para los ciudadanos europeos reconocidos, refugiados condicionales, para los ciudadanos no europeos que cumplen los requisitos de la Convención de Ginebra y solo están autorizados a residir en Turquía hasta ser restablecidos en un tercer país y protección temporal, para los casos de afluencia masiva, que es el caso de los sirios.<sup>66</sup> Por tanto, los sirios representan un caso particular, ya que al principio fueron recibidos como “huéspedes” y más tarde, sujetos a este régimen de protección temporal encaminado a alojarlos y luego dejarlos regresar a su país de origen. Por lo tanto,

---

<sup>63</sup> Amnistía internacional. Italia: Sentencia “histórica” del Tribunal Europeo confirma derechos de migrantes. 23 de febrero de 2012. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2012/02/italy-historic-european-court-judgment-upholds-migrants-rights/> (03/07/2018).

<sup>64</sup> COMISIÓN EUROPEA. La lista común a la UE de países de origen seguros [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf) (07/07/2018).

<sup>65</sup> Ley número 6458 del Ministerio de Interior Turco relativa al asilo y la inmigración, que entró en vigor en abril de 2014.

<sup>66</sup> EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (2015) “Turkey as a “safe third country” for Greece”, 17 de Octubre de 2015.

los sirios tienen derechos limitados en comparación con los solicitantes de asilo en el procedimiento normal.

En este aspecto, a pesar de que Turquía ha puesto en marcha un procedimiento de asilo, que es parte del CEDH (aunque es una de los países con más alto número de condenas por violaciones del tratado) y ha ratificado la Convención de Ginebra mantiene una limitación geográfica a la aplicación de la Convención de Ginebra, excluyendo a los solicitantes de asilo no europeos de la condición de refugiado.

La limitación geográfica se considera una primera barrera para acceder al asilo en el país. Esto se debe a que Turquía fue el único país parte de la Convención de Ginebra que incluyó una cláusula de limitación geográfica al Protocolo de 1967<sup>67</sup>, declarando expresamente que no se adhería y por tanto, excluye a los solicitantes de Asilo no europeos y teniendo solamente en cuenta los hechos ocurridos en Europa antes del 10 de enero de 1951.<sup>68</sup> Limitación que viola el artículo 39 de la Directiva 2013/32/UE y que no atiende al procedimiento de solicitud individual que caracteriza las solicitudes de asilo.

En este aspecto, para que Turquía pudiera ser considerada tercer país seguro, tendría que renovar su legislación en cuanto a la protección de los refugiados sirios, igualándola a la que se concede bajo la Convención de Ginebra a las personas necesitadas de protección internacional.<sup>69</sup>

En Turquía, los solicitantes de asilo se enfrentan a una serie de obstáculos que pueden ocasionarles daños graves, causados por la violencia indiscriminada. De hecho, en Turquía se han producido episodios de tortura y tratos inhumanos o

---

<sup>67</sup> Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>

<sup>68</sup> ACNUR. Estados partes del convenio de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y el protocolo de 1967. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>

<sup>69</sup> COMISIÓN EUROPEA (2016) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>

degradantes denunciados por ONG, además de haber sido condenados por el TEDH en varias ocasiones.<sup>70</sup>

También denuncian que Turquía no garantiza el principio de no devolución, ya que además, no ratificó el Protocolo número 4 del CEDH sobre la prohibición de expulsiones colectivas, produciéndose expulsiones de cientos de refugiados.<sup>71</sup> Estas devoluciones son ilegales en base al Derecho internacional y europeo ya que pone a las personas en una situación de grave riesgo para su vida.

Otro aspecto importante a considerar es la situación actual de Turquía incluso para los propios turcos, presentando una situación continua de inestabilidad política y de continuas violaciones de los derechos humanos, principalmente a causa del golpe de Estado de 2016 y la consiguiente declaración de estado de excepción, bajo la que se produjeron graves casos de opresión de libertad de expresión, censura, tortura, malos tratos y detenciones, a demás de ataques armados y terrorismo.<sup>72</sup>

En el informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>73</sup>, Turquía fue nombrada como uno de los 50 países en el que los derechos humanos están amenazados, confirmando que el respeto a los derechos fundamentales sigue deteriorándose.

Además, se ha incidido en que el conflicto en Siria ha entrado en una nueva era de horror. El gobierno habla de abrir las puertas a los refugiados sirios pero, mientras tanto, son los propios turcos los que se están viendo también en la obligación de convertirse en refugiados.<sup>74</sup>

Por todo esto, no se puede considerar a Turquía como tercer país seguro. No cumple los requisitos para poder considerarse como tal puesto que no garantiza la

---

<sup>70</sup> Amnistía Internacional ``Refugiados iraníes siguen detenidos en Turquía a pesar de un fallo judicial ordenando su liberación´´. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2009/09/iranian-refugees-still-detained-turkey-despite-court-ruling-20090924/> ( 5/ 07/ 2018).

<sup>71</sup> Amnistía Internacional, nota de prensa de 1 de abril de 2016 <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

<sup>72</sup> Amnistía Internacional <https://www.amnesty.org/es/countries/europe-and-central-asia/turkey/report-turkey/> ( 21/ 06/ 2018).

<sup>73</sup> Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/37/3 <http://www.refworld.org/es/pdfid/5a9991424.pdf> ( 24/06/2018)

<sup>74</sup> <<La ONU condena a Turquía por las violaciones generalizadas a los derechos humanos>> Plataforma pro derechos y libertades. <http://proderechos.org/la-onu-condena-a-turquia-por-las-violaciones-generalizadas-de-los-derechos-humanos> ( 06/07/2018)



no devolución , no analiza caso por caso las solicitudes , incurriendo en casos de expulsiones colectiva y mucho menos cumple con la garantía de respeto a los derechos humanos, incurriendo en casos de tortura y tratos inhumanos , además del límite geográfico que presenta para la aprobación de las solicitudes a la condición de refugiado y protección de asilo, que afecta directamente a los peticionarios no europeos.

## **5. Compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea y Derecho Internacional**

Una vez analizados estos puntos, es bastante evidente que esta declaración no cumple con la legalidad pertinente, y se deja entrever que se incumple tanto la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y la Convención de Ginebra como el propio Derecho de la UE.

Esto ha sido manifestado por múltiples organizaciones internacionales como la ONU o Médicos Sin Fronteras<sup>75</sup> y por los servicios jurídicos de la Comisión, el Consejo y varios Estados miembros, criticando sobre todo el incumplimiento de la prohibición de expulsiones colectivas.<sup>76 77</sup>

Aunque , por el contrario, ante estas críticas, los líderes europeos aseguraban que estas devoluciones no se iban a producir, que se iban a llevar a cabo estudios individualizados, analizando cada solicitud de asilo presentada. <<Para la Comisión Europea y para nuestros juristas este acuerdo es un acuerdo legal

---

<sup>75</sup> Nota de Prensa de Médicos Sin Fronteras, disponible en <https://www.msf.es/actualidad/laexternalizacion-del-control-migratorio-practicada-europa-sienta-peligroso-precedente> (01/07/2018).

<sup>75</sup> ABELLÁN.L., *La ONU advierte a la UE de que “la expulsión colectiva” está prohibida*. El País. 9 de marzo de 2016. [https://elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457435676\\_657104.html](https://elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457435676_657104.html) ( 6/07/2017)

<sup>77</sup> RTVE. *La ONU y las ONG advierten a la UE de que la expulsión colectiva de refugiados a Turquía es ilegal*. 8 de marzo de 2016. <http://www.rtve.es/noticias/20160308/crisis-refugiados-ong-dudan-legalidad-propuesta-para-devolver-refugiados-turquia/1314781.shtml> ( 06/07/2017)

asegurando que los derechos de los demandantes de asilo serán garantizados y no se les privará del proceso de solicitar asilo>>. <sup>78</sup>

De todos modos, aunque estas expulsiones no fueran consideradas como expulsiones colectivas, hay que tener en cuenta que estas devoluciones se están realizando a Turquía, país que como he explicado anteriormente no cumple con los requisitos para poder ser considerado como tercer país seguro ni con las garantías para poder analizar estas solicitudes de manera individual. <sup>79</sup>

Por esto, el acuerdo ha sido recurrido en varias ocasiones.

En nuestro país las primeras reacciones no tardaron en suceder. En agosto de 2016, el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española pidió a la UE que revocara el Acuerdo en base a su naturaleza jurídica y la grave situación en la que se encontraba Turquía, tras el golpe de Estado contra el presidente Erdogan. <sup>80</sup>

En este orden, CEAR ha sido muy insistente en denunciar la presunta ilegalidad del acuerdo, presentando también en 2016 una denuncia a la Comisión Europea en la que alegaban la vulneración de la normativa europea y de los Tratados Internacionales.

El 29 de noviembre de 2016, se presentó un recurso de nulidad ante el TJUE por la deportación de un demandante de asilo pakistaní y con el objetivo de anular el acuerdo, apoyado por un gran número de organizaciones. <sup>81</sup>

En este aspecto, sintetizando los preceptos jurídicos aparentemente vulnerados en el Acuerdo conforme al Derecho Internacional y de la UE se considera en primer lugar que se han incumplido los arts. 35, 38 y 39 de la Directiva de procedimientos y el principio de no devolución del art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951.

---

<sup>78</sup> AGENCIA EFE (2016). <<La Comisión Europea insiste en que un preacuerdo con Turquía es "legal" y "una buena opción">> en 20 Minutos. 14 de marzo 2016.

<sup>79</sup> INFORME CEAR. ( 2017) . *Atrapados en Grecia. Un año después del Acuerdo UE- Turquía*.

<sup>80</sup> *Abogacía reclama a la UE que revoque los acuerdos con Turquía sobre refugiados* (2016) -1 de agosto de 2016. <http://www.abogacia.es/2016/08/01/laabogacia-reclama-a-la-ue-que-revoquelos-acuerdos-con-turquia-sobrefugiados/> (09/07/18).

<sup>81</sup> Recurso presentado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 29 de noviembre de 2016 contra el Acuerdo del Consejo Europeo y Turquía de 18/3/2016, sobre el asunto T-257/16. [http://acordem.org/descarga/recurso\\_tribunal\\_europeo\\_de\\_justicia\\_castellano\\_version\\_06-01-2017.pdf](http://acordem.org/descarga/recurso_tribunal_europeo_de_justicia_castellano_version_06-01-2017.pdf) ( 22/06/2018).

En segundo lugar, se incumple el art. 3 del CEDH << Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes >> y el art. 4 del Protocolo 4 del CEDH << Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros >>. <sup>82</sup>

Este aspecto se pone en relación con el estudio individualizado de los casos, CEAR, en su denuncia ante la Comisión Europea afirma que << La aplicación de procedimientos acelerados implica la reducción de los plazos para analizar debidamente las circunstancias individuales e identificar las situaciones de especial vulnerabilidad>>. Por lo tanto, cualquier actuación que incumpla las garantías procedimentales estaría vulnerando estas disposiciones. <sup>83</sup>

En tercer lugar, los arts. 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que establecen el derecho de asilo y la prohibición de las expulsiones colectivas respectivamente, preceptos incorporados en el Derecho originario de la UE y que en virtud de lo expuesto también se están incumpliendo.

Por último, los arts. 12 y 13 de la directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativo a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y los arts. 17 , 19 , 23.2 , 24.1 y 25.1 de la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013.

Estos preceptos, una vez más, no están siendo observados ya que no se están ofreciendo las correspondientes garantías y disposiciones para una acogida adecuada de las personas solicitantes de protección, ni se establecen unas condiciones mínimas de acogida. Esto, relativo tanto al procedimiento de acogida como en los campos de refugiados. <sup>84</sup>

Amnistía Internacional, en su Informe 2016/2017 sobre la situación de los Derechos Humanos en el mundo declara que en el caso de Grecia << La mayoría de los campos oficiales repartidos por Grecia continental no ofrecían condiciones de alojamiento adecuadas, ni siquiera para unos días. Los campos, que alojaban a unas 20.000 personas al término del año, estaban formados por tiendas de campaña o

---

<sup>83</sup> *Denuncia de CEAR ante la Comisión Europea*. (2016) <https://www.cear.es/wpcontent/uploads/2016/05/DENUNCIACOMISION-.pdf> (05/ 07/2018).

<sup>84</sup> MOLINA DEL POZO. C., y JIMENEZ CARRERO J cit.,p. 23.

instalados en almacenes abandonados, y algunos se situaban en zonas remotas, alejadas de hospitales y otros servicios >>. Además: << Las condiciones de recepción de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes atrapadas en las islas se caracterizaban por el hacinamiento y la insalubridad, la falta de seguridad suficiente y la incertidumbre respecto al futuro>>.<sup>85</sup>

#### **IV. PROBLEMAS DE LA POLITICA DE ASILO COMÚN. ANÁLISIS DEL ACUERDO EN EL MARCO ACTUAL.**

Pese a todos los avances legislativos, el objetivo del Sistema Europeo Común de Asilo no está siendo alcanzado y esto se muestra en los grandes desequilibrios que se están produciendo por la masiva llegada de inmigrantes y solicitantes de Asilo.

Existen varias razones que explican el fracaso y el desequilibrio de las políticas desarrolladas hasta ahora.

En primer lugar, no hay una práctica uniforme en la aplicación de los reglamentos y transposición de las directivas a los sistemas jurídicos nacionales, que se lleva a cabo de una forma muy desigual. Por ejemplo, el caso de España en el que aún se está a la espera de aprobación del Reglamento que desarrolle la correspondiente Ley <sup>86</sup>.

Además, se ha producido un importante desequilibrio entre las decisiones positivas y de rechazo de peticiones de Asilo entre los Estados miembros, quedando en evidencia que no existe una línea única de actuación de todos los miembros de la Unión Europea, cada Estado ha afrontado esta crisis dependiendo de sus circunstancias internas.

La CEAR, en su informe de 2015 explica la persistencia de las diferencias entre los sistemas nacionales de Asilo que ``origina que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del estado donde presenten su solicitud'', y esto se ve claramente reflejado en las cifras oficiales de la Oficina Europea de Estadística

---

<sup>85</sup> Informe 2016/2017 Amnistía Internacional p. 214  
<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017SPANISH.PDF>

(EUROSTAT) donde se observan porcentajes muy dispares de aceptación y rechazo de solicitudes.<sup>87</sup>

La respuesta europea a estos desequilibrios fue la aprobación de la Decisión 2015/1601<sup>88</sup> en septiembre de 2015, por la cual se establecen medidas de protección internacional centradas en la reubicación y reasentamiento de los desplazados con una serie de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, que supone la obligada reubicación de los solicitantes que se encuentran en estos países en los demás Estados europeos.

Más tarde, el agravamiento de la crisis de los refugiados provocó que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó definitivamente la decisión por la que se acordó la reubicación de 40000 personas.<sup>89</sup>

Sin embargo, esta medida tiene carácter provisional, porque el artículo 78.3 TFUE ante estas situaciones concretas de emergencia únicamente prevé respuestas temporales, y además esta limitada geográfica y personalmente, afectando solo a aquellos considerados como especialmente necesitados de protección internacional. Esto provoca bastantes desigualdades.

Por tanto, el balance de estas decisiones ha evidenciado que estas diferencias son incompatibles con el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad que deben regir en las políticas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.<sup>90</sup>

Por todo esto, la Comisión se plantea la adopción de un paquete de medidas para que lo que se intentó llevar a cabo de forma temporal con las Decisiones pase a ser un elemento más del SECA. Para añadir un mecanismo de reubicación permanente

---

<sup>87</sup> Europa sin refugio <http://europasinrefugio.org/normativa.html> ( 09/07/18)

<sup>88</sup> Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DOUE L 248 de 24.9.2015, p. 80/94.

<sup>89</sup> PEÑA DIAZ, F., "La agenda europea de migración: Últimos desarrollos." *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Nº 33, junio 2017. <http://www.reei.org/index.php/revista/num33/notas/agenda-europea-migracion-ultimos-desarrollos>.

<sup>90</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) no 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 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, (COM (2015) 450 final).

se incluye también una Propuesta de Reglamento que reformaría el Reglamento de Dublín, para paliar la sobrecarga de personas en situación de necesidad de Asilo que se pudiera producir en un Estado por una afluencia desproporcionada.

En estos supuestos, la Comisión deberá realizar un acto para activar un mecanismo delegado y conforme a unas cuotas de reparto previamente establecidas, poder realizar la reubicación a otros Estados miembros.

Pese a esto, no ha habido una gran aceptación por parte de los Estados miembros.

Más tarde, en 2016, la Comisión Europea presenta una Comunicación en la que iniciaba la reforma del SECA<sup>91</sup>, con el objetivo de llevar a cabo una reforma del Sistema de Dublín junto con una propuesta para un Reglamento de Dublín IV.<sup>92</sup> Con esto se pretendía determinar la responsabilidad de los Estados, declarando que el Estado que sea responsable una vez, deberá estar vinculado permanentemente y crear un mecanismo correctivo de asignación. Esto ampara la reorientación de los sistemas de asignación de la UE defendiendo un acceso más veloz para las solicitantes de asilo.

Sin embargo, la doctrina afirma que los riesgos que puede entrañar esto para los derechos humanos es preocupante y se cuestiona su aplicación.<sup>93</sup>

En conclusión, la UE refleja en sus políticas de control asilo y migración y en las actuaciones planteadas por la Agenda Europea de Migración unos objetivos centrados en la vigilancia y defensa de fronteras frente a la migración irregular, lo que se percibe para ellos como una grave amenaza en su seguridad.

Esta visión no ha hecho sino aumentar con la llegada en masa de solicitantes desde 2015 y la respuesta de los Estados miembros ha sido la continua creación de medidas contrarias a la integración de extranjeros, pretendiendo desincentivar la llegada de solicitantes de asilo y poniendo en peligro el Espacio Schengen , todo

---

<sup>91</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una Reforma del SECA y Mejorando las Vías Jurídicas a Europa, 4 de abril de 2016. COM (2016).

<sup>92</sup> Propuesta de 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 (texto refundido), <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>

<sup>93</sup> PEÑA DIAZ. F., *op. cit.*, p.37.

esto nos conduce a un ``sálvese quien pueda`` en el que se acaba poniendo por encima la seguridad y se vulnera el valor europeo de la solidaridad.<sup>94</sup>

Por tanto, se ha llegado a la conclusión de que se debe reformar el SECA para hacerlo más eficiente y justo, intentando paliar los abusos de los sistemas de asilo y sin imponer una carga desmesurada a aquellos Estados que ya asumen la responsabilidad de controlar las fronteras exteriores de la UE, los ``Estados de primera línea``, que ya soportan la carga de ser el responsable de examinar una solicitud de asilo por ser el país de entrada. Además, se trata también de que no sea un mero mecanismo automático para la resolución de solicitudes, sino de que se deberían tener en cuenta las circunstancias concretas y las necesidades de cada Estado.<sup>95</sup>

Así, las cinco prioridades para abordar las deficiencias estructurales son: crear un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de los solicitantes de asilo, reforzar el sistema Eurodac, lograr una mayor convergencia en el sistema de asilo de la UE , impedir los movimientos secundarios dentro de la UE, así como un nuevo mandato para la agencia de asilo de la UE que facilite el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo y del mecanismo de distribución de Dublín revisado, desarrollando acciones específicas en ámbitos clave, y garantizar una mayor armonización de la evaluación de las necesidades de protección en todos los Estados miembros.

En segundo lugar, otro pilar importante de la política migratoria común consiste en proporcionar fondos a los Estados para que acojan refugiados, los integren y expulsen a los que no logran ese estatus. Los países europeos llevan tres meses intentando pactar un instrumento eficaz para mantener a salvo el pacto migratorio con Turquía. La entrega de 3.000 millones al país vecino debería cubrir el periodo 2018/2019 y se sumaría a los primeros 3.000 millones que la UE ya comprometió a las autoridades turcas para 2016/2017.

---

<sup>95</sup> Consejo europeo. Asuntos de interior., ``Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo``.

Así, según el último informe especial n° 7/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo la ayuda financiera a Turquía se estima en 9.000 millones de euros hasta 2020.<sup>96</sup>

La partida de ayuda a Turquía requiere unanimidad porque un tercio de la cantidad total provendrá de los Estados Miembros, aportando el resto la Comisión Europea. Italia deja claro su descontento, debido al menor compromiso de la UE mostrado para controlar la ruta libia y mantiene la postura de que transferir fondos a Turquía no debe suponer detraerlos de la inversión en África.

La Comisión Europea propone casi triplicar los fondos dedicados a fondos migratorios en el próximo marco financiero plurianual de la UE (periodo 2021/2027) aunque la dotación aumenta en todos los capítulos. Es en el control de las fronteras exteriores de la UE y en las expulsiones de quienes no tienen derecho a asilo, donde se concentran los mayores aumentos.

Por otro lado, la actual situación de Turquía es deshumanizante, el riesgo de genocidio es altísimo, la agresión militar viola la legislación internacional, el ejército turco ha intensificado los ataques contra territorios kurdos en Siria, violando la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre un alto al fuego en Siria.

Por todo esto, Turquía se ha visto inmersa en una situación perpetua de estado de emergencia y de involución democrática, en la que se atenta continuamente contra el Estado de Derecho. En este sentido cabe recordar la puesta en prisión de los dirigentes de Amnistía Internacional.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Informe Especial Ayuda de preadhesión de la UE a Turquía n°7/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>97</sup> URBÁN. M., *Resumen Medio Oriente. Dos años del acuerdo de la vergüenza UE-Turquía: mirando hacia otro lado ante el genocidio de Afrin*. En <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/03/20/dos-anos-del-acuerdo-de-la-verguenza-ue-turquia-mirando-hacia-otro-lado-ante-el-genocidio-de-afrin/>



## VII. CONCLUSIONES

En un contexto en el que Europa se está enfrentando a uno de sus mayores retos en los últimos tiempos, parece que el mensaje dominante ha pasado de acoger a los refugiados a un rechazo y un fortalecimiento de todas las políticas de seguridad y externalización de fronteras. Esto ha quedado reflejado en el acuerdo UE-Turquía.

Aunque el objetivo de la UE es construir un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin controles en las fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo e inmigración, a través de una política común en estas materias el gran incremento de las personas demandantes de asilo huidos de conflictos bélicos, y de migrantes económicos y políticos de los países africanos ha producido un gran desequilibrio en la mayoría de países de la UE. Desequilibrios que se agudizan todavía más entre aquellos países europeos que se encuentran en primera línea de frontera, y los de reasignación.

Actualmente, el acceso a los gobiernos europeos de políticos con ideas distintas e incluso totalmente opuestas a las políticas de inmigración de la UE, ha posicionado a los Estados miembros en bloques antagónicos.

Por un lado, Polonia, Hungría, República Checa, Austria, Eslovaquia e incluso una parte del Gobierno alemán, se oponen rotundamente a cualquier propuesta que incluya el reparto automático de refugiados, impidiendo que se autorice a entrar a todo aquel demandante de asilo que llegue a las fronteras nacionales y que haya pedido asilo en otro país.

En cambio, Francia, España, Grecia Malta y Chipre rechazan la propuesta de la Comisión Europea de que los Estados de primera línea debían registrar a los demandantes de asilo y responsabilizarse de ellos para siempre.

El Consejo Europeo celebrado el pasado 28 de junio alcanzó un compromiso adoptando el principio de creación de “centros de control” de plataformas en el interior y en el exterior de la UE, aumentando las ayudas financieras a Italia, Turquía y Marruecos para el mantenimiento de las mismas, y comprometiéndose

una parte de los países miembros a acelerar la aceptación de demandantes de asilo que se encuentren en Alemania pero estuvieren registrados en otros países, así como de la devolución de los mismos a sus países de origen.

En este sentido se podría decir que el sistema establecido en Dublín está superado hablándose actualmente de su reforma.

Sin embargo, se trata de un acuerdo de mínimos que ha pretendido satisfacer un poco a todos ya que se basa en una solidaridad voluntaria, asumiendo que el tratamiento de las personas desembarcadas en Europa se realizará ``sobre la base de un esfuerzo conjunto´´.

En cuanto al acuerdo de la UE con Turquía , pese a todas las muertes y violaciones de derechos humanos producidos en Turquía, parece que la comunidad internacional y Europa han mirado para otro lado. Este continuo atentado a los derechos humanos y la política autoritaria y militarista del presidente Erdogan no han impedido que Europa siga negociando con Turquía en esta externalización de las fronteras.

A medio y largo plazo, la UE no afronta el problema de fondo, incidiendo en el reforzamiento de los controles en las fronteras europeas y aumentando la financiación a la cooperación existente.

Este problema entraña una solución extraordinariamente difícil de resolver, que necesita un verdadero cambio de mentalidad en Europa, ya que la movilidad demográfica a Europa sigue y va a continuar siendo así, y ante esto hace falta una respuesta uniforme y solidaria de Europa que consiga por fin gestionar y controlar estos flujos.

Además, el continuo fracaso de los gobiernos en el intento de solventar el crecimiento demográfico y la consecuente huida de poblaciones como la de África subsahariana hacen que sea evidente la necesidad de buscar una nueva solución.

Por supuesto, la apertura de las fronteras es impracticable pero no lo es un reparto equilibrado de la carga que toca a cada país en función de su población, riqueza y

tasa de paro, aplicando las cuotas y penalizando a los países que no aceptan la solidaridad europea.

En todo caso, la política que ha llevado a cabo Europa para hacer frente a esta crisis de refugiados ha supuesto una vulneración de los acuerdos internacionales y de los derechos humanos, provocando una catástrofe humanitaria.

## VII. BIBLIOGRAFÍA.

### Artículos y monografías.

ACNUR, *Avanzando hacia un sistema europeo común de asilo*. Comunicado sobre el paquete legislativo de la UE. ACNUR- Bureau para Europa, junio de 2013.

ACNUR , Convención de Ginebra de 1951, El Estatuto de los Refugiados. En <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>

BECARRA, B., << El derecho de Asilo en la UE: Refugiados vs emigrantes>> *El Asilo político en la vieja Europa*. Disponible en <https://www.theeconomyjournal.com/refugiado.php>

BLANCO RONCONI , I.,<< *Análisis descriptivo sobre la gestión de la crisis de asilo en España.*>>, Universidad complutense de Madrid. 2015-2016.

COMISIÓN EUROPEA., << Un sistema europeo común de asilo>> en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf)

GONZALEZ ENRIQUEZ, C., << La crisis de los refugiados y la respuesta Europa>> *Real Instituto Elcano*. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalezenriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalezenriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea)

GARCÉS-MASCAREÑAS, B; y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., *El Acuerdo UE-Turquía un año después. Mucho más que externalización*, CIDOB, Barcelona, 2017.

JIMENEZ VILLAREJO. C., << Razones para derogar el acuerdo entre la UE y Turquía. Versión íntegra del recurso de nulidad presentado ante el Tribunal de Justicia Europeo>>. *CTXT. REVISTA CONTEXTO N°100* 18/ 01/2017.

FERNANDEZ BURGUEÑO. B., << *Resumen y claves del caso Shiraz Baig Mirza del TJUE* >>3 de abril de 2016. Disponible en <https://borjafburgueno.com/2016/04/03/resumen-y-claves-del-caso-shiraz-baig-mirza/>

FERRERO TURRIÓN. R., << *Turquía y la UE: Una historia de encuentros y desencuentros* >> 9 de mayo de 2017 en <https://www.esglobal.org/turquia-la-ue-una-historia-acuerdos-desencuentros/>

MARTINEZ LOPEZ .G.,<< Acuerdo de refugiados Europa-Turquía: dos años violando derechos>> *El salto* , en <https://www.elsaltodiario.com/fronteras/acuerdo-refugiados-europa-turquia-dos-anos-violando-derechos>

MOLINA DEL POZO. C., y JIMENÉZ CARRERO., << Análisis del pacto UE-Turquía ¿jaque mate al derecho de asilo?>> *Euro-Mediterranean Migrations Congress*. Abril 2017 DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN N.º 2.

MOHORTE, A., (2016) <<En que consiste el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para frenar el flujo de refugiados>>en Magnet, 8 de Marzo de 2016

PEÑA DIAZ, F., <<La agenda europea de migración: Últimos desarrollos.>>. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Nº. 33, 30 de marzo de 2017.  
DOI: 10.17103/reei.33.10 <http://www.reei.org/index.php/revista/num33/notas/agenda-europea-migracion-ltimos-desarrollos>

PEERS. S., y ROMAN. E., <<*The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*>>. *EU law analysis*, 5 de febrero de 2016 en <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>

POON. J.,<< EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with, International Law? >>. *European Papers* [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu) ISSN 2499-8249 Vol. 1, 2016, No 3, pp. 1195-1203 doi: 10.15166/2499-8249/96 (European Forum, 22 December 2016)  
SAMI NAÏR., << Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real.>>  
Planeta, Barcelona, 2016

SOLER GARCÍA. C.,<< La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional. >>.,*Revista Electrónica de Estudios Internacionales* .nº34. DOI: 10.17103/reei.34.05 28 de abril de 2017

TIMMERMANS F., “La cooperación entre la UE y Turquía: Un instrumento para los refugiados de Turquía de 3000 millones de Euros. ” Comisión Europea – Comunicado de prensa. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6162\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_es.htm)

TRUJILLO HERRERA, R., “La Unión Europea y el derecho de asilo” Dykinson, 2003. ISBN 84-9772-066-0. p.87.

URBÁN M., *Resumen Medio Oriente Dos años del acuerdo de la vergüenza UE–Turquía: mirando hacia otro lado ante el genocidio de Afrín*. En <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/03/20/dos-anos-del-acuerdo-de-la-vergüenza-ue-turquia-mirando-hacia-otro-lado-ante-el-genocidio-de-afrin/>

## **Anexo Documental**

AMINISTIA INTERNACIONAL., Unión Europea: El acuerdo migratorio con Turquía debe anularse. 16 de marzo de 2018 , en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/union-europea-el-acuerdo-migratorio-con-turquia-debe-anularse/>

AMNISTIA INTERNACIONAL., Italia: Sentencia “histórica” del Tribunal Europeo confirma derechos de migrantes. 23 de febrero de 2012, en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2012/02/italy-historic-european-court-judgment-upholds-migrants-rights/> .

AMNISTIA INTERNACIONAL., Nota de prensa de 1 de abril de 2016 <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

AMNISTIA INTERNACIONAL., *Turquía 2017-2018* <https://www.amnesty.org/es/countries/europe-and-central-asia/turkey/report-turkey>

INFORME CEAR., <<Atrapados en Grecia. Un año después del Acuerdo UE-Turquía>> *Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras*. Año 2017. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/05/ATRAPADOS-EN-GRECIA\\_V5\\_baja.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/05/ATRAPADOS-EN-GRECIA_V5_baja.pdf)

INFORME CEAR., << Las personas refugiadas en España y Europa >>. Informe 2016. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe\\_CEAR\\_2016.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf)

COMISIÓN EUROPEA., Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Una Agenda Europea de Migración», Bruselas, 13 de mayo de 2015, COM(2015) 240 final.

COMISIÓN EUROPEA., <<Funding to main migration-related activities in the Western Balkans and Turkey.>>. 6 de octubre de 2015, en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5535\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5535_en.htm)

COMISIÓN EUROPEA., Comunicación de la Comisión Europea al PE y el Consejo, La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa, COM(2015)673 final, de 15 de diciembre de 2015.

COMISIÓN EUROPEA. La lista común a la UE de países de origen seguros [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf)

COMISIÓN EUROPEA - Comunicado de prensa. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6162\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_es.htm). Bruselas, 6 de octubre de 2015.

Comunicado de prensa Declaración UE- Turquía <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

INTERIOR. Reforma del SECA. ``*Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo*´´. En [https://www.google.es/search?q=INTERIOR.+Reforma+del+SECA.+%60%60Reforma+de+l+Sistema+Europeo+Com%C3%BAn+de+Asilo%C2%B4%C2%B4.&rlz=1C1GCEA\\_enES775ES776&oq=INTERIOR.+Reforma+del+SECA.+%60%60Reforma+del+Sistema+Europeo+Com%C3%BAn+de+Asilo%C2%B4%C2%B4.&aqs=chrome..69i57.740j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.es/search?q=INTERIOR.+Reforma+del+SECA.+%60%60Reforma+de+l+Sistema+Europeo+Com%C3%BAn+de+Asilo%C2%B4%C2%B4.&rlz=1C1GCEA_enES775ES776&oq=INTERIOR.+Reforma+del+SECA.+%60%60Reforma+del+Sistema+Europeo+Com%C3%BAn+de+Asilo%C2%B4%C2%B4.&aqs=chrome..69i57.740j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

INFORME 2016/2017 Amnistía Internacional p. 214 <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017SPANISH.PDF>

Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam << *Fichas técnicas sobre la UE. Parlamento Europeo*>>en [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html)

GIL BAZO. M. T ``*Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo*´´ <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157>

<sup>1</sup> ACNUR [http://www.acnur.es/PDF/0005\\_20120511114519.pdf](http://www.acnur.es/PDF/0005_20120511114519.pdf) . Art.33

Periodic data Collection on the migration situation in the EU. February Highlights (1 December 2017 to 31 January 2018). EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS.

Nota de transmisión Consejo Europeo. Bruselas, 16 de septiembre de 2015.  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf>

<<La ONU condena a Turquía por las violaciones generalizadas a los derechos humanos>> Plataforma pro derechos y libertades. <http://proderechos.org/la-onu-condena-a-turquia-por-las-violaciones-generalizadas-de-los-derechos-humanos>

NAVARRO, B., *Holanda propone devolver refugiados a Turquía y traer de vuelta 25000 al año por vía legal*. La vanguardia , 28/1/2016.

## **Legislación**

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Decisión ( UE) del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. DOUE L 268/82. 1/10/2016.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE-L-2011-82659. 20 de diciembre de 2011.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Diario oficial de las Comunidades europeas. 18-12-2000  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)



Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. «BOE» núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137

Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Comisión de las Comunidades Europeas. (DOCE L 212/12 7.8.2001).

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DOUE-L-2013-81290.

Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 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(refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014).

Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de

Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia(refundición) (aplicable desde el 20 de Julio de 2015). «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013, páginas 1 a 30. DOUE-L-2013-81287.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013, páginas 96 a 116. DOUE-L-2013-81290.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013, páginas 96 a 116. DOUE-L-2013-81290.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y a contenido de la protección concedida(refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013). «DOUE» núm. 337, de 20 de diciembre de 2011. DOUE-L-2011-82659.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al

estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Bruselas, 13.7.2016 COM(2016) 466 final.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE-L-2011-82659.

Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DOUE L 248 de 24.9.2015, p. 80/94

### **Resoluciones judiciales**

Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, NF, NG y NM c. Consejo Europeo as. ac. T-192/16, T-193/16 y T-257/16.

STJUE del 21 de diciembre de 2011, N. S. (C-411/10) y Secretary of State for the Home Department y M. E. (C-493/10), A. S. M Asuntos C-411/10 y C-493/10.

STEDH de 23 febrero 2012, Hirsi Jamaa y otros c. Italia, as. 27765/09.

STS . Audiencia Nacional.( Sala de lo Contencioso). 27/10/2016. Núm. de Recurso: 0000264 / 2015. Nº de Resolución: 458/2016. STS 458/2016 Roj: SAN 4053/2016 - ECLI: ES:AN:2016:4053. Disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7870722&links=&optimize=20161121&publicinterface=true>

Recurso presentado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 29 de noviembre de 2016 contra el Acuerdo del Consejo Europeo y Turquía de 18/3/2016, sobre el asunto T-257/16. Disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188482&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=379714>

STJUE de 17 de marzo de 2016, Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, as. C-695/15 PPU.