



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad De Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

***¿Existe una vulneración del Sistema de Protección
Internacional de Derechos Humanos en la
Declaración entre la Unión Europea y Turquía del
18 de marzo de 2016?***

Autora: Nicole-Pilar Santiago Murillo

Realizado bajo la tutela de: Irene Claro Quintans

Junio 2019

“Los muros no son la solución (...). Los refugiados están ahí, en la frontera, porque hay muchas puertas y corazones cerrados”

- Papa Francisco

RESUMEN:

El 2016 fue un año clave en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía. El 18 de marzo de este mismo año se llevó a cabo la *Declaración* bilateral entre ambas partes, demostrándose así que las negociaciones que habían tenido lugar en los últimos años, llegaban finalmente a su fin. En esta *Declaración* se dan por hecho ciertos aspectos como, entre otros, la calificación automática de Turquía como *tercer país seguro*; que las disposiciones establecidas en la misma están en armonía tanto con el Derecho de la Unión Europea como con el Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos; o que no había otra alternativa más efectiva para proteger el Espacio Schengen. La Unión Europea se beneficia de esta *Declaración* en ciertos aspectos como un mayor control de las fronteras, así como de un mayor control de la inmigración irregular. Turquía, por su parte, obtiene una serie de ventajas concedidas, por un lado, a sus nacionales, y por otro, al estado en forma de apoyo económico y técnico. La verdadera cuestión radica en si esta *Declaración* es o no un Tratado Internacional y si respeta o no el Sistema de Protección de Derechos Humanos, tanto a nivel internacional como europeo.

PALABRAS CLAVE:

TURQUÍA, UNIÓN EUROPEA, DECLARACIÓN, ACUERDO, TERCER PAÍS SEGURO, ACUERDO DE READMISIÓN, VENTAJAS, DERECHOS HUMANOS, VULNERACIÓN

ABSTRACT:

Year 2016 was a key year in relations between the European Union and Turkey. On March 18 of this same year, the bilateral *Declaration* was carried out between both parties, demonstrating that the negotiations that had taken place in recent years were finally coming to an end. This *Declaration* takes for granted certain aspects such as, among others, the automatic qualification of Turkey as a safe third country; that the provisions set forth in it are in harmony with both European Union Law and the International Protection System for Human Rights; or that there was no other more effective alternative to protect the Schengen Area. The European Union benefits from this Declaration in certain aspects such as greater control of its borders, as well as a better control of irregular immigration. Turkey, for its part, obtains a series of

advantages or benefits granted, on the one hand, to its nationals, and on the other, to the state in the form of economic and technical support. The real question is whether or not this Declaration is an International Treaty and whether or not it respects the Human Rights Protection System, both at international and European level.

KEY WORDS:

TURKEY, EUROPEAN UNION, DECLARATION, AGREEMENT, SAFE THIRD COUNTRY, READMISSION AGREEMENT, ADVANTAGES, HUMAN RIGHTS, VIOLATION

Contents

1. Introducción	8
1.1. Finalidad y Motivación	8
1.2. Hipótesis	8
1.3. Objetivos	9
1.3.1. Objetivos Generales	9
1.3.2. Objetivos Concretos	9
1.4. Metodología	10
1.5. Estructura	10
1.6. Estado de la Cuestión	11
2. La Declaración de la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016	14
2.1. Origen de las negociaciones con motivo de la Declaración.	14
2.2. Análisis de la base legal de la Declaración.	18
3. El Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos y su aplicabilidad en Turquía	22
3.1. Sistema de Asilo en Turquía.	22
3.2. Compatibilidad entre Turquía y el concepto de Tercer País Seguro.	26
3.3. Límites de Turquía a la Convención de Ginebra de 1951 y el Régimen de Protección Temporal.	28
4. Consecuencias de la Declaración entre Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016	31
4.1. Vulneración del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos.	
31	
4.1.1. Derecho a Migrar	32
4.1.2. Derecho de Asilo	32
4.1.3. Prohibición de Expulsiones Colectivas	33

4.1.4.	Prohibición de Torturas o Penas y Tratos Inhumanos o Degradantes...	34
4.1.5.	Principio de Non-Refoulement.....	36
4.2.	Beneficios obtenidos por la Unión Europea a partir de la Declaración.	37
4.3.	Beneficios obtenidos por Turquía a partir de la Declaración.	38
5.	Conclusiones	39
6.	Bibliografía	44
	Legislación	44
	Jurisprudencia	45
	Monografías y Artículos Científicos.....	45
	Otros Documentos y Páginas Web	49

1. Introducción

1.1. Finalidad y Motivación

La finalidad de este trabajo es abordar el gran drama de miles de refugiados y familias que se han visto obligados a huir de sus hogares por el conflicto y por el riesgo que sufren en sus países de origen. La cuestión es que cuando estas personas abandonan sus hogares, es por que no les queda otra opción y porque se ven forzados a ello, buscando una serie de garantías para ellos y sus familias. Así, a causa de esto, muchas veces recorren el largo camino hasta Europa en búsqueda de un espacio seguro donde poder vivir alejados del peligro.

La motivación para investigar este tema es personal, dado que después de ver la manera en la que muchos de los solicitantes de asilo y protección internacional son tratados en la frontera con Grecia o Turquía, hemos de reflexionar sobre si los padres fundadores de la Unión Europea hubieran querido que esta situación fuera tratada de esta manera, pues *a priori* es evidente que no se respetan ciertos mínimos de trato en materia de Derechos Humanos.

1.2. Hipótesis

Cuando se realizó la *Declaración* entre la Unión Europea y Turquía, muchas de las disposiciones iban enfocadas a control del flujo migratorio para evitar que los inmigrantes llegaran a costas europeas directamente y, en el caso que estos llegaran, que no fuera responsabilidad de la Unión Europea la primera identificación de estos sujetos. La *Declaración*, da por hecho ciertas cuestiones como que todo lo dispuesto en la misma se puede llevar a cabo de manera legítima por considerarse que Turquía es, inequívocamente, un *tercer país seguro*.

Es evidente, que ambas partes salen beneficiadas de dicho, por un lado, la Unión Europea mantiene intacto el espacio de libertad, seguridad y justicia – inspirado, aparentemente, en estos mismos valores, pero que parecen no respetarse en referida *Declaración* – incluyendo aquí también el conocido Espacio Schengen, a la vez que, de facto, elige quién se queda o no en territorio europeo, ahorrándose así realizar la

identificación de estos sujetos en la Unión Europea. Además, se prometió a la Turquía que se reabrirían las negociaciones en relación a su adhesión, amén de facilitar a sus nacionales el acceso a Europa sin necesidad de visados. Estas medidas, entre otras, son las que figuran en la *Declaración* conjunta, y estos son algunos de los beneficios que se llevan cada una de las partes, pero ¿qué implica esto para los solicitantes de asilo o de otro tipo de protección internacional? ¿tienen éstos garantizados sus derechos – tanto humanos como de otra índole – en referida *Declaración*?

Es por ello que este trabajo gira alrededor de la siguiente hipótesis: ¿Existe una vulneración del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos en la *Declaración* entre Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivos Generales

Uno de los principales objetivos de este trabajo es el estudio de las líneas de actuación adicionales que han sido plasmadas en la *Declaración* entre la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016 en relación al Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos y el Derecho Europeo.

Demostraremos que la *Declaración* entre Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016 vulnera los Derechos Humanos en tanto que no respeta la normativa internacional que los protege.

1.3.2. Objetivos Concretos

En primer lugar, analizaremos cada una de las líneas de actuación adicionales y si vulnera o no el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. En segundo lugar, analizaremos la consideración generalizada de Turquía como *tercer país seguro*. Por último, analizaremos la vulneración de los Derechos Humanos de las víctimas, además de proponer soluciones para que efectivamente se respeten estos derechos inherentes al ser humano.

1.4. Metodología

En lo referente a la metodología, hemos acudido, en primer lugar, a diversas bases de datos en las que constan las normas, leyes y tratados en materia de derechos humanos ratificados por la Unión Europea y Turquía, tanto de manera individual como conjuntamente. Hemos acudido a estas bases como instrumentos que recogen las fuentes primarias, para poder leer y analizar referidos documentos.

Posteriormente, hemos accedido, también mediante bases de datos, en particular, las facilitadas por la biblioteca de la Universidad Pontificia Comillas, a modo de fuente secundaria, a numerosos artículos y revistas científicas, tanto de Derecho Internacional, como de Derechos Humanos y Derecho de la Unión Europea. Otras de las fuentes secundarias que más hemos utilizado, a la hora de elaborar este trabajo, han sido los informes, libros y tesis tanto de Organizaciones Internacionales como de reconocidos expertos en Derechos Humanos, Derecho Internacional y Derecho de Asilo.

Por último, hemos visitado numerosos blogs y páginas webs con información interesante en la materia, así como periódicos o revistas internacionales con información al respecto. Todo esto nos ha permitido tener una visión amplia del fenómeno migratorio, en particular de cómo afecta la inmigración irregular al propio inmigrante y las pocas garantías *de facto* que tiene.

1.5. Estructura

Para realizar de una manera ordenada este trabajo, y aplicando un método científico, hemos comenzado por hacer una aproximación a los antecedentes de la negociación, es decir, cómo se ha llegado finalmente a la *Declaración*, para después analizar de que tipo de documento se trata, siendo esto primordial para saber la naturaleza jurídica que ostenta.

Para seguir, haremos un análisis específico del Sistema de Asilo en Turquía, así como la consideración de esta como *tercer país seguro*, a la vez que vemos el límite establecido por Turquía al texto legal que consagra la figura del refugiado, esto es, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

En tercer lugar, realizaremos un extenso análisis de cada uno de los derechos que se ven vulnerados por referida *Declaración*, haciendo un estudio detallado de cada uno de ellos. En esta línea, veremos cuales son los beneficios de Turquía y de la Unión Europea en particular para ver la verdadera motivación o intereses que los han llevado a realizar esta *Declaración*. Por último, haremos una serie de recomendaciones para demostrar que esta no era la única solución y que hay toda una serie de medidas que se pueden tomar para evitar vulnerar los derechos humanos de estos solicitantes de asilo u otro tipo de protección internacional.

1.6. Estado de la Cuestión

Como ya hemos expuesto en las primeras páginas de este estudio, hay ciertas cuestiones de interés y una serie de preguntas que requieren respuesta para poder elaborar correctamente este trabajo. Así, en el presente apartado, intentaremos hacer una aproximación al estudio que hemos ido realizando para responder a estas cuestiones además de mostrar la línea de investigación que hemos llevado a cabo.

Debido a los conflictos que vienen teniendo lugar en la zona de Oriente Medio, en los últimos años se han visto forzadas a migrar una serie de personas hacia otras zonas donde vean garantizados mínimamente sus derechos fundamentales. Así, la guerra en Siria, ha hecho que miles de personas hayan tenido que abandonar sus países de origen en búsqueda de algún tipo de protección internacional.

De esta manera, aunque *a priori*, parezca ser algo que no nos afecta de manera directa, si que nos afecta política y geográficamente. En el primer caso, por las tomas de decisiones a nivel nacional que, a su vez, se ven influenciadas por las líneas de actuación supranacionales, en el caso de la Unión Europea. En este último caso, la firma de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados implica ciertas obligaciones, no obstante, en el caso de Turquía estas mismas se ven limitadas de manera legal por haberse, esta última, acogido a una serie de excepciones.

De esta manera, hemos de diferenciar entre la protección que otorga el estatus de refugiado de otro tipo de protecciones internacionales. En el primer caso, de acuerdo con el artículo 1. A. de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un

refugiado (1951) es una persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver. No obstante, hay ciertos casos, como el de Turquía, en el que no se le reconoce este estatus a cualquiera que cumpla con este requisito, sino que, además, este ha de provenir de un país europeo y a causa de un conflicto en dicho territorio. Esto, es una limitación geográfica a la referida Convención que Turquía decidió mantener. No obstante, los Estados Miembro de la Unión Europea no mantiene este tipo de limitaciones.

Por otro lado, encontramos otro tipo de protección internacional como es la subsidiaria, que es aquella que se otorga en los casos que no se cumple con los requisitos establecidos para que se otorgue la condición de refugiado, pero que tienen motivos para creer que si regresan a sus países de origen pueden sufrir algún tipo de daño.

Además, hemos de diferenciar también el concepto de Derecho de Asilo, que se ve reconocido, entre otros cuerpos legales, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007), en el artículo 18, o en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), aunque en este último caso no se reconoce de manera directa, sino más bien a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este caso, este último Convenio no reconoce el Derecho de Asilo como un derecho fundamental, aunque hemos de aclarar que cuando nos referimos a este derecho, nos referimos a *buscar* más que una obligación de otorga asilo por parte de los estados.

En la vertiente geográfica, nos vemos afectados ante la llegada masiva de personas en los últimos años a costas europeas – hasta el 2015 unos 65,3 millones, de acuerdo con GALPARSORO GARCÍA (2016, p.6). Así, hemos de diferenciar entre la concepción de migrantes y refugiados. A esta última definición nos hemos referido *ut supra*, así, el concepto de migrante es aquel que no encaja en la definición de refugiado, generalmente, la diferencia más clara es que el migrante elige migrar, mientras que el refugiado no.

En este trabajo, nos referiremos a las personas que han abandonado sus países de origen tanto como migrantes como por refugiados, puesto que un análisis exhaustivo de las cada uno de ellos sería necesario para saber en qué definición encajan.

Después de aclarar estos conceptos, pasemos a analizar la respuesta que la Unión Europea ha dado a la a llegada de estos migrantes o refugiados a territorio europeo, esto es, la *Declaración* bilateral entre la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016, siendo esta, el último paso que se ha dado en torno a las personas provenientes de conflictos armados en Oriente Medio, concretamente, Siria.

2. La Declaración de la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016

2.1. Origen de las negociaciones con motivo de la Declaración.

Desde el 2011 ha existido un constante y creciente flujo migratorio – entendiendo este concepto en realidad como flujo mixto, dado que las personas que llegan son tanto migrantes como refugiados – desde Oriente Medio, Asia y África, que ha intentado llegar a Europa atravesando el Mediterráneo. Si bien la presión migratoria aumentó de manera drástica en el año 2015 tanto en las llegadas a Europa y como en las muertes en el Mediterráneo (IOM, 2015). Esta última consecuencia se evidenció a partir de la traumática imagen del cadáver del niño, Aylan Kurdi, en una playa turca, lo que causó una gran conmoción a nivel mundial por retratar el drama vivido por aquellos que se vieron obligados a huir a Europa. No obstante, no hemos de olvidar el también trágico suceso de Lampedusa, acaecido antes de este otro, con el que comenzó a quedar patente la situación de urgencia que estaba sufriendo el Mediterráneo. Es, de esta manera, como un gran número de personas descubrieron la existencia de la trágica realidad de las personas refugiadas y cómo se comenzó a requerir un plan de acogida (GALPARSORO GARCÍA, 2016, p. 1).

Así, las Organizaciones Internacionales, por un lado, y los responsables políticos de la Unión Europea, por otro, se dieron cuenta de la urgente necesidad de identificar medidas efectivas para abordar los problemas humanitarios resultantes de dichas migraciones. De esta manera, la Unión Europea, apelando a sus Estados Miembro a cooperar y coordinarse entre ellos, intentó mitigar las potenciales consecuencias negativas que se podían vislumbrar si un correcto manejo de la situación no era adoptado (GIORDANO, 2018, p. 13). A pesar de esto, hemos de tener en cuenta que gestionar los flujos migratorios no es fácil, sobre todo si tenemos en cuenta, que esto implica ceder, a un organismo intergubernamental y supranacional – como es la Unión Europea – una serie de competencias en materia de inmigración y gestión de fronteras, lo que ciertos sectores de la sociedad, en especial, la creciente ultra derecha europea, no están dispuestos a consentir.

En esta línea, cabe destacar, la Resolución del Parlamento Europeo nº 2837, de 9 de octubre de 2013, sobre las medidas de la UE y los Estados miembros para hacer frente al flujo de refugiados provocado por el conflicto en Siria (2013), quedando plasmada de manera evidente la preocupación de la Unión Europea *por el número cada vez mayor de sirios que arriesgan su vida emprendiendo peligrosas travesías en barco por el Mediterráneo para llegar a la UE, que a priori no parecía tener indicios de que fuera a cesar o desacelerarse*. Para afrontar las nefastas consecuencias que el constante aumento del *éxodo de refugiados* procedente de esta situación, se instaba a los Estados Miembro a mantener e, incluso, a aumentar la ayuda humanitaria, a cumplir con las cuotas de refugiados establecidas y a adoptar una actitud más solidaria respecto a aquellos Estados Miembro que sufrían – y sufren – una, considerablemente, mayor presión migratoria (ibid.). Es por esto que, el 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea presenta la Agenda Europea de Migración, en la que se establece un planteamiento global para mejorar la gestión de la migración en todos sus aspectos (COMISIÓN EUROPEA, 2015).

El resultado de que la Unión Europea no fuera capaz de responder a sus objetivos, principios y valores, desembocó en un fracaso a largo plazo de la Política Mediterránea y de la Política de Vecindad, junto a las agónicas negociaciones en el seno del Consejo de la UE, marcadas por las actuaciones unilaterales de los Estados miembros, y los flagrantes incumplimientos de los acuerdos alcanzados que resultaron en una incapacidad de gestión por las divisiones internas, unido a la presión por el drama humanitario que se desplegaba ante los medios y la opinión pública, en 2015 la Unión Europea se centró en trasladar los costes a terceros países, como Turquía, lo que desarrollaremos más adelante (SANAHUJA, 2016, p. 72). No debemos olvidar tampoco que referidas competencias son compartidas, de manera que, el referido *fracaso* al que nos referimos es a causa de un cumulo de actuaciones a nivel individual y colectivo. No obstante, hemos de recordar que toda esta situación comenzó a mediados de 2014, *con el Mediterráneo central como principal escenario, Libia como puerto de partida de las peligrosas travesías marítimas y la isla italiana de Lampedusa como destino preferente* (ARANGO, 2016, p. 34).

A finales del año 2015, de acuerdo con GALPARSORO GARCÍA (2016, p.6), existían 65,3 millones de refugiados y desplazados en el mundo, los cuales se habían visto obligados a partir de sus países de origen como consecuencia de persecución, conflicto, violencia generalizada o violaciones de derechos humanos (SÁNCHEZ, & URRAZA, 2015). De acuerdo con los datos publicados por la Unión Europea, el total de solicitantes de asilo llegados territorio europeo en 2015 sería de 1,26 millones de personas, más del doble que en 2014 (EUROSTAT, 2016).

En este punto, la Comisión Europea, en un comunicado de prensa del 9 de septiembre de 2015, afirmaba haber tomado una serie de medidas para hacer frente a esta situación, entre otras, una urgente petición de reubicación de 120 000 personas manifiestamente necesitadas de protección internacional procedentes de Italia (15 600 personas), Grecia (50 400 personas) y Hungría (54 000 personas), que habrían de sumar a las 40 000 personas que acordaron en mayo de ese mismo año. En total, una reubicación de 160 000 personas, cuya distribución en territorio europeo se haría ponderando al 40% el tamaño de la población, al 40% el PIB del país, al 10% el número medio de anteriores solicitudes de asilo y al 10% la tasa de desempleo, todo esto junto a un presupuesto de apoyo de 780 millones de euros a disposición de aquellos Estados Miembro participantes (COMISIÓN EUROPEA, 2015).

Es en este momento, teniendo en cuenta el trato dispar que estaban dando los Estados Miembro a los refugiados que intentaban entrar en territorio europeo, se llevaron a cabo las medidas en esta materia, a las que nos hemos referido en el anterior párrafo, se elabora un Plan de Acción Conjunto, en la cumbre entre Unión Europea y Turquía el 29 de noviembre de 2015, el que se activó dicho mecanismo *destinado a estrechar la cooperación para el apoyo a los refugiados sirios bajo protección temporal y a las comunidades de acogida en Turquía, así como a reforzar la cooperación para prevenir los flujos de migración irregular hacia la Unión*, [por otro lado,] *la Unión Europea, también se comprometió a reforzar el compromiso político con Turquía, proporcionando a este país una ayuda financiera significativa, acelerando el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados y revitalizando el proceso de adhesión de Turquía* (COMISIÓN EUROPEA, 2016). A modo de ejemplo, en cuanto a cifras ilustrativas de la avalancha de personas que llegaron a costas europeas, está Grecia, por donde pasaron

850 000 personas, durante ese año 2015, en la que se llegaron a contabilizar, en una sola noche, llegadas de hasta 5 000 personas en busca de refugio a la isla de Lesbos, lo que creó el desconcierto en la población para la atención de tantísima gente (OSPINA, 2016, p. 130).

Teniendo como precedente el referido Plan de Acción Conjunto, se creó *un mecanismo de externalización bilateral entre la UE y Turquía* que suscribieron ambas partes como *Declaración (o Acuerdo) UE-Turquía* el día 18 de marzo de 2016 (GIORDANO, 2018, p. 13). No obstante, hemos de hacer mención a la opinión de GALPARSORO GARCÍA (2016, p. 4), quien afirma que *este Acuerdo no es producto de la cumbre del Consejo Europeo y Presidente de Turquía que tuvo lugar el 17 y 18 de Marzo, sino que se trata de una aplicación del acuerdo [del 16 de diciembre de 2013] suscrito entre la Unión Europea y Turquía “sobre re admisión de residentes ilegales”* (Decisión del acuerdo de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración del acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales), *cuya vigencia estaba prevista que se iniciara el 1 de Octubre de 2017, y cuyo inicio de efectos se adelanta al 1 de Junio de 2016, para afrontar la grave crisis humanitaria de personas refugiadas.*

En la *Declaración*, se acuerda la expulsión de prácticamente todos los inmigrantes que lleguen de Turquía. Por otro lado, se implanta el modelo *uno por uno*, por el que, por cada sirio devuelto a Turquía, la Unión Europea se compromete a reubicar – o reasentar – en territorio europeo a un refugiado sirio que se encuentre en Turquía, sin hacer referencia a nacionales de terceros estados (GALPARSORO GARCÍA, 2016, p. 5).

A cambio, Turquía logra la promesa de recibir la ayuda de 3000 millones de euros aprobada en noviembre de 2015 y que cuando ese dinero se agote, se aportarán otros 3000 millones más, así como la apertura del capítulo 33 de las negociaciones para su futura adhesión a la UE (OROZA BUSUTIL & PUENTE MÁRQUEZ, 2017). Otro de los puntos que se establecían en la *Declaración* era la promesa de tratamiento privilegiado en exención de visados para ciudadanos turcos (GALÁN, 2015, p. 84).

Llegados hasta este punto, conviene resaltar el caso de Grecia, en particular, donde, en el periodo transcurrido entre enero del 2016 hasta que se llega al acuerdo mediante el que se crea la *Declaración*, el 18 de marzo de 2016, el total de llegadas a las costas del

país heleno era de 145 580 personas. En concreto, cabe destacar que, en enero de 2016, las entradas por Grecia fueron de 31 244 personas, lo que representaba un 21 veces más que las 1 472 personas registradas el mismo mes de 2015 (OSPINA, 2016, p. 135). En la misma línea, debemos señalar el hecho de que en el mes de marzo llegaron 26 971 personas a Grecia, mientras que, en el mes de abril, una vez en marcha las medidas de la *Declaración*, únicamente llegaron 3 360 personas (OIM, 2016).

Por otro lado, varios de los participantes y voluntarios, tanto de organizaciones internacionales como de organizaciones no gubernamentales, han descrito *situaciones dantescas* y escalofriantes imágenes que dejan los campos de refugiados, incluso en las mismas islas griegas, cuya capacidad de acogida se ha visto desbordada (ARANGO, 2016, p. 34). Es evidente entonces que la situación de las personas que se ven obligadas a permanecer en dichos campos, es sobrecogedora, dado que no reciben ningún tipo de protección ni garantías en lo que se refiere a sus derechos fundamentales, sobre todo, teniendo en cuenta las *inapropiadas condiciones de vida como saneamiento, salud, alimentación o infraestructura para desarrollar actividades diarias* (GIORDANO, 2018, p. 13). En esta línea, hemos de volver la mirada hacia la *Declaración* entre la Unión Europea y Turquía, del 18 de marzo de 2016, en concreto, a si el modelo *uno por uno* y Turquía como *tercer país seguro*, son respetuosas con los Derechos Humanos, cuestiones que desarrollaremos a los siguientes apartados.

2.2. Análisis de la base legal de la Declaración.

En el anterior subapartado, nos hemos referido a la *Declaración* también como un *Acuerdo*, sin embargo, hemos de puntualizar, en primer lugar, si verdaderamente estamos ante un acuerdo internacional, es decir, ante un tratado internacional propiamente dicho. En opinión de GONZÁLEZ VEGA (2017, p. 180) semejante cuestión es absolutamente fundamental, puesto que, *formalmente la contradicción sólo puede concebirse entre reglas jurídicas –solo el tratado lo es.*

Por lo tanto, para comenzar con el análisis, hemos de empezar por señalar que, al contrario de lo que opina STEVE PEERS (2016), el hecho de que se haya denominado a la concurrencia de voluntades entre Unión Europea y Turquía, *Declaración*, no implica

que este sea un mero *Acuerdo* ya que los tratados no tienen ningún tipo de formalidad, en cuanto a solemnidades, a la hora de constituirlos como tal, esto es, la calificación que le den las partes no es *conditio sine qua non* para que este pueda ser un tratado como tal. En la misma línea, hemos de aclarar que, para la constitución de un tratado, las partes que forman parte del mismo, puede servirse de mecanismos de representación tácita y su existencia radica en la producción de efectos jurídicos, con el único requisito, anteriormente señalado, que es la concurrencia de voluntad de las partes contratantes para que produzca efectos (GONZÁLEZ VEGA, 2017, p. 181).

Teniendo en cuenta todo esto, podemos llegar a la conclusión de que sí se trata de un tratado internacional, como afirma LÓPEZ GARRIDO (2016) y al igual que se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Justicia en numerosas sentencias, un texto es un tratado porque las partes quieren darle carácter vinculante. Así, el hecho de que lo consideremos como tratado internacional, permite que nos planteemos si verdaderamente se adecua al Derecho, esto es, a la ley y normativa internacional, tanto en forma como en fondo, teniendo en cuenta que, en este caso, se vulnerarían algunas de las reglas establecidas para los tratados o acuerdos internacionales, esto es las disposiciones relativas a la Acción Exterior de la Unión Europea, plasmadas en el Tratado de la Unión Europea y, particularmente, en los artículos 216 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (LÓPEZ GARRIDO, 2016). La consecuencia de aplicar estas reglas, como ya hemos adelantado, hubiera sido, además del control político y judicial, el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la aprobación de esta clase de normativa internacional. De acuerdo el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esto hubiera implicado, a su vez, la obligatoria participación del Parlamento Europeo, además de haberse podido activar el mecanismo de control preventivo establecido en ese mismo artículo. De manera que, de ser cierto que estamos ante un auténtico tratado internacional, esto hubiera conducido a una respuesta de indudable importancia en el plano práctico (GONZÁLEZ VEGA, 2017, p. 181),

Independientemente de todo lo que hemos expuesto *ad supra*, debemos tener en cuenta la calificación recibida por las partes, lo cual, debemos entender como meditado y no como una mera expresión escogida al azar para denominar referido acuerdo. Esta

postura es defendida por expertos tales como STEEVE PEERS (2016), quien afirma que la *Declaración* no es vinculante por lo que no puede ser cuestionado como tal, sin embargo, las medidas que se incluyen en la misma, si lo son, por que de manera individual sí son vinculantes y puede cuestionarse su legalidad. Hemos de destacar que también se podría llegar a plantear alguna posibilidad de impugnación en cuanto a la invalidez del proceso de creación de este acuerdo sin contemplar las normas del Derecho de la Unión Europea.

En cualquier caso, debemos precisar, antes de nada, que, aunque muchos consideren que los días 17 y 18 de marzo de 2016, tuvo lugar en Bruselas un Consejo Europeo Ordinario, el Tribunal General en los Autos del 28 de febrero de 2017, consideró que este Consejo Europeo Ordinario solo tuvo lugar el día 17 y que, lo que se dio el día 18, fue una Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados Miembro de la Unión Europea (NAVARRO, & GRANERO, 2017, p. 25).

Así, que el hecho de que se presente la *Declaración* como creación del Consejo Europeo y Turquía es, en palabras de GONZÁLEZ VEGA (2017, p. 181), de por sí insólito dado que no es frecuente que el Consejo Europeo celebre tratados, ya que es una institución de carácter político, y dado este carácter, no es común que adopte actos jurídicos. Esto último, se evidencia en las numerosas ocasiones en las que se ha intentado impugnar vía judicial alguna decisión tomada en el seno de esta institución, ya que se ha visto rechazada de inmediato por no ser esta susceptible de este tipo de control judicial.

Así, siguiendo la decisión del Tribunal General, esto es, considerar que dicha *Declaración*, es eso, una mera declaración, no un tratado internacional, sino un acuerdo *político*, creado por una institución de este mismo carácter, y no siendo, por lo tanto, un acto jurídico, hemos de aclarar que, no solo no es impugnabile judicialmente a través del mecanismo de control preventivo – expuesto *ut supra* – sino que no hay ninguna posibilidad de interponer ningún tipo de recurso directo contra la *Declaración*, ni siquiera de plantear, desde un Estado Miembro dudas jurídicas en relación a cómo ha de interpretarse o si es válida dicha *Declaración* mediante una cuestión prejudicial. Expuesto todo esto, podemos asumir, como ya hemos recalado en párrafos anteriores, que la ejecución de las medidas establecidas en la *Declaración* por parte de las

instituciones competentes, a través las que se haría jurídicamente formal este compromiso político, sí serían susceptibles de impugnación mediante los recursos correspondientes (ibid.).

En cuanto a la calificación que las partes dan al acuerdo, en opinión de Sáenz de Santa María (2016, p. 88), la terminología utilizada, tanto en tanto en su título como en su contenido, abandonan los términos convencionales. En este sentido, MAARTEN DEN HEIJER y THOMAS SPIJKERBOER (2016), señalan que tanto el propio texto como el contexto de la *Declaración* respaldan la opinión de que es un tratado, y que *las partes decidieron poner fin a la migración irregular de Turquía a la UE y, a tal efecto, acordaron una serie de puntos de acción (...) Todo esto indica que la Declaración UE-Turquía estaba destinada a ordenar los efectos legales. Esto, a su vez, indica que ambas partes intentaron vincularse y que, por lo tanto, es un tratado (...) Por lo tanto, opinamos que la Declaración UE-Turquía es un tratado con efectos legales, a pesar de su nombre y a pesar de que no se han cumplido las normas internas de la UE* [traducción no oficial].

En la misma línea, podemos afirmar que, a pesar de la ambigüedad del título, la *Declaración*, después de todo lo anteriormente expuesto, parece ser un tratado internacional, ya que, en lo referente a su contenido, no es una mera declaración de principios ni voluntades, sino un esquema normativo que regula, de manera específica, el modo en el que han de actuar las partes, cuya intención, en cuanto al uso del lenguaje, indica que el objetivo de estas era vincularse recíprocamente (CARNETS EUROPÉENS, 2016, p.3).

La controversia sobre la naturaleza jurídica de la *Declaración* ha llegado incluso al Parlamento Europeo, unas veces en forma de pregunta y, otras, como tema recurrente en el debate parlamentario. Es en uno de estos últimos, cuando el Presidente del Consejo se pronunció en cuanto a la posición de la institución afirmando que no se trataba de un acuerdo, en el sentido que contemplaba el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sino que se trataba de un acuerdo político (SAENZ DE SANTA MARÍA, 2016, p. 89).

Por último, cabe destacar que controversia en relación a la naturaleza convencional – o no – de la *Declaración* ha llegado incluso al Ministerio Fiscal de España, el cual, se refiere

pg. 21

a esta a lo largo de todo su Informe como un “*convenio*” firmado por todos los países miembros del Consejo Europeo con Turquía, un “*acuerdo*”, un “*compromiso*” o una “*decisión*” (GONZÁLEZ VEGA, 2017, p. 182).

No obstante, a lo largo de este análisis, nos referiremos por el *nomen* que le han dado las partes, esto es *Declaración*, para referirnos a la concurrencia de voluntades Turca y de la Unión Europea.

3. El Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos y su aplicabilidad en Turquía

3.1. Sistema de Asilo en Turquía.

Al contrario de lo que podemos pensar, Turquía tiene una larga historia en cuanto a inmigración se refiere, de hecho, ha sido un país receptor de inmigrantes durante un largo periodo de su historia. De acuerdo con GAMZE AVCI y KEMAL KIRIŞCI (2006, p. 221), expertos en la materia, los inmigrantes que en un principio llegaban a Turquía eran personas que habían sido emigrantes en el pasado de origen turco o profesantes del islam situados en antiguos territorios del Imperio Otomano en la zona de los Balcanes, promovido por el propio gobierno turco *como parte de un ejercicio de creación de nacionalidad*. Desde la década de los años 90, con motivo del final de la Guerra Fría, las solicitudes de asilo por parte de nacionales de terceros países han sustituido, entre otros, el antiguo tipo de inmigración descrito *ut supra* (AVCI & KIRIŞCI, 2006, p. 221).

Hasta el año 2013, la política de asilo turca había recibido tres líneas generales de críticas. La primera, en relación al alcance limitado de su política de asilo, puesto que, aun siendo de los primeros países en firmar la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Turquía decidió mantener la limitación geográfica – y temporal, aceptando la supresión de esta última posteriormente – establecida en el artículo 1.b.1.a de referida Convención, esto es, solo conceder el estatuto de refugiado a los solicitantes de asilo provenientes de países europeos, es decir, a causa de eventos ocurridos en Europa, pudiendo tener el resto de solicitantes, únicamente, la condición de refugiado temporal – hasta el momento de su reasentamiento en un tercer país

(BÜRGİN & AŞIKOĞLU, 2017, p.1). No obstante, este punto, lo desarrollaremos más adelante.

Otro de los grandes problemas de la política de asilo turca, ha sido la ausencia de garantías de derechos fundamentales de los refugiados. Esto último se debe a que antes del 2013, la política de asilo nacional de 1994 se redactó con el fin de proteger a la población y como medida de seguridad dada la gran presión migratoria sufrida en la década de los noventa, como ya hemos desarrollado *ut supra*, siendo esto muy criticado por la Unión Europea y demás Organizaciones y Organismos Internacionales (KIRIŞCI, 1996, p. 293). No obstante, cabe destacar que posteriormente esta regulación fue enmendada, modificando – y aclarando – los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo, pero sin que fueran cambios sustanciales, más bien se trató de cambios limitados (AYDIN & KIRIŞCI, 2013 p. 383).

Por último, de acuerdo con DIĞDEM SOYALTIN (2013), la crítica más significativa se da en relación al propio proceso de determinación de la condición de refugiado, dado que, hasta el momento, es el Departamento de Extranjeros de la Policía Nacional de Turquía el responsable de la determinación de referida condición en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; aunque, este último fue *de facto* el que determinó este estatus en nombre de Turquía.

De esta manera, y dada la intensidad de la crisis humanitaria del momento, el proceso final de elaboración de una ley sobre Protección Internacional para establecer un marco normativo que regulara una situación que carecía de precedente alguno. Así, la ley de Extranjeros y Protección Internacional, fue adoptada de manera unánime por el parlamento turco el 4 de abril de ese mismo año, abordó dos de los tres grandes problemas de la Ley del año 1994. La Ley de Extranjería y Protección Internacional logró equilibrar las exigencias en la materia por parte de la Unión Europea con el grado de flexibilidad exigido por Turquía al considerarla necesaria para afrontar crisis políticas y humanitarias, estableciendo, así, tres tipos de protección internacional individual (SOUTO, 2018, p. 731).

Es por esto último que la limitación geográfica explicada *ut supra* no fue modificada por esta nueva Ley de Extranjería y Protección Internacional, de modo que, los refugiados

procedentes de Europa pueden ser calificados como refugiados en sentido estricto de los términos del Artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951. Mientras que los refugiados que proceden de otros países – no europeos – pueden solicitar Protección Internacional de forma individual, adquiriendo, de acuerdo con VERÓNICA SOUTO OLMEDO (2018, p. 733), o bien el estatus de *Refugiado Condicional*, que coincide con la definición de refugiado de referida Convención, pero no puede adquirir ese estatus dada la limitación geográfica que hemos expuesto anteriormente; o bien *Protección Subsidiaria*, que se refiere a *personas que de otro modo podrían estar sujetas a pena de muerte o tortura en su país de origen o correr un riesgo personalizado de violencia indiscriminada debido a situaciones de guerra o conflicto armado interno*.

De esta manera, se reconoce que la ley proporciona un marco integral para proteger y ayudar a todos los solicitantes de asilo y refugiados, independientemente de su país de origen, de acuerdo con las normas internacionales, aunque en grados diferentes, como hemos expuesto (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2015, p. 1). Entre otras medidas, Turquía se comprometió particularmente a respetar el principio de *Non-Refoulement*, y reguló minuciosamente el proceso de solicitud de asilo, la posibilidad de acceder a traductores e intérpretes, así como la obtención de asistencia jurídica, la supresión de dificultades a la hora de acceder a un recurso efectivo en caso de que la solicitud de asilo fuera rechazada, facilitando, a su vez, la escolarización en los niveles de educación primaria y secundaria, la asistencia médica y la obtención de permisos de trabajo (BÜRGİN & AŞIKOĞLU, 2017, p. 2). No obstante, es destacable el hecho de que todos estos derechos y garantías establecidos eran más *de iure* que *de facto*.

Además, proponía que se estableciese una Dirección General de Gestión de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior turco que se encargaría de la determinación de la condición de refugiado que, como ya indicamos anteriormente, era hasta entonces, *de iure*, una competencia que ejercía el Departamento de Extranjeros de la Policía Nacional, así, de acuerdo con la Comisión Europea, el *establecimiento de una institución civil sugiere un alejamiento del enfoque orientado a la seguridad seguido en este campo hasta ahora* (EUROPEAN COMMISSION, 2013, p. 64).

Sin embargo, la voluntad de Turquía de seguir acumulando conocimiento y experiencia a través de proyectos junto a la Unión Europea – sus Estados Miembro – u otras Organizaciones Internacionales, se ha visto frustrada debido a la inestabilidad que amenazó el país en Julio de 2016, con el fallido intento de *coup d'état*. Este suceso, dio lugar a numerosos cambios, entre otros de personal, dentro de las diferentes instituciones públicas que gestionaban, administraban y desarrollaban la referida nueva Ley de Extranjería y Protección Internacional, lo que provocó, a su vez, una creciente acumulación de solicitudes de asilo (ZOETEWIJ-TURHAN, 2018, p. 55).

Por otro lado, es una práctica común el proporcionar protección temporal a grupos de solicitantes de acuerdo con lo expuesto en el artículo 91 de la Ley de Extranjería y Protección Internacional, que establece que, *se podrá proporcionar protección temporal a los extranjeros que, habiendo sido forzados a dejar su país y no pudiendo regresar al país que han dejado, hayan llegado en masa a las fronteras de Turquía o las hayan cruzado buscando protección temporal y de emergencia*. Así, en circunstancias en las que la afluencia de estos es masiva y donde el análisis y evaluación individual de las condiciones que los rodean se considera inviable, de tal manera que la precariedad de este estatus, a menudo contribuye a altos niveles de incertidumbre y vulnerabilidad para los inmigrantes y refugiados (ILCAN, RYGIEL & BABAN, 2018, p. 57).

El problema con esto, es que, en Turquía, desde 21 de julio de 2016, se está en estado de emergencia a causa del referido *coup d'état*, lo que ha provocó un cambio en la forma de tomar decisiones en el país, transformándose en legislación por decretos presidenciales que, llegado el momento, pueden regular o reformar o limitar cualquier ley, incluyendo la Ley de Extranjería y Protección Internacional (ZOETEWIJ-TURHAN, 2018, p. 56). Así, en octubre del año 2016, se dictaron una serie de decretos presidenciales que reformaban referida Ley, haciendo posible que se puedan dictar ordenes de *expulsión inmediata contra todos aquellos solicitantes o beneficiarios de protección internacional que sean sospechosos de formar parte de organizaciones terroristas o criminales o contra aquellos a quienes se les considere una amenaza para el orden público, la seguridad ciudadana y la salud pública* (ibid.).

Es evidente que, este Régimen de Protección Temporal, lo único que hace es contribuir a la precariedad de las condiciones de vida de los refugiados en Turquía, situándolos en condiciones extremas, que al final resultan en una elusión de responsabilidades gubernamentales que no acaban de abordar el desplazamiento de millones de refugiados y migrantes debido a guerras, conflictos y demás atrocidades.

3.2. Compatibilidad entre Turquía y el concepto de Tercer País Seguro.

La Política Exterior de la Unión Europea, tanto de manera general, como en relación al Mediterráneo, está orientada a prevenir la llegada de inmigrantes mediante la cooperación con *terceros países* en el control de fronteras, ya sea mediante mecanismos formales o medidas *ad hoc*, para garantizar que estos países se responsabilicen de la seguridad de los solicitantes de asilo que logran superar las medidas de control y llegar al territorio de la Unión Europea (GIL-BAZO, 2006, p. 593). La necesidad de cooperar con estos países lleva a la Unión Europea a crear el concepto de *tercer país seguro* a partir de Directiva 2013/32/UE de la Unión Europea. Lo que perseguía la creación de este concepto, de acuerdo con el European Council on Refugees and Exile, era establecer *reglas comunes sobre visas, el derecho de asilo y los controles en las fronteras exteriores para aumentar la armonización y las relaciones amistosas con los primeros cinco Estados miembros de la UE, a saber, Alemania, Francia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo* (POON, 2016, p. 1199).

En la Directiva de Procedimientos de Asilo se especifican una lista de requisitos para garantizar que el *tercer país seguro* respeta las leyes y normas internacionales, así como de la Unión Europea, esto es, han de cumplir cinco requisitos para poder ser considerado como tal. En primer lugar, la vida y la libertad de los solicitantes de asilo y los refugiados no han de verse amenazados por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; tampoco ha de existir riesgo de daños graves según lo definido en la Directiva 2011/95/UE; por otro lado, ha de respetarse el principio de *Non-Refoulement*; en cuarto lugar, ha de respetarse la prohibición de expulsión, en violación del derecho a no ser sometido a torturas y tratos crueles,

inhumanos o degradantes; y, por último, ha de existir la posibilidad de solicitar la condición de refugiado y, si se confirma que es un refugiado, se le ha de conceder la protección necesaria de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (REFWORLD, p.10-11).

En esta línea, el Reglamento Dublín III atribuye el derecho a los Estados Miembro de la UE de enviar un solicitante de asilo a un *tercer país seguro* (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA Nº 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, 2013). Sin embargo, es destacable el hecho de que la regla de *tercer país seguro*, de conformidad con la referida Directiva de Procedimientos de Asilo permite a cada Estado Miembro de la Unión Europea puede determinar qué país se considera *seguro* y en qué situaciones se puede enviar un solicitante de asilo a dicho tercer país seguro (POON, 2016, p. 1199). También, hemos de destacar que, a nivel normativo internacional, no existe ninguna base legal para determinar lo que se puede considerar *tercer país seguro*, como tampoco existe una regla en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados para que los Estados signatarios transfieran la responsabilidad de procesar a un solicitante de asilo a otro Estado, de hecho, el concepto de *tercer país seguro* derivó de una omisión de dicha Convención por no tener disposiciones específicas en contra de referido concepto (HATHAWAY & FOSTER, 2014, p. 33). No obstante, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados aceptó la legalidad de las devoluciones a los *terceros países seguros*, siempre que no se vulnerara el principio de *Non-Refoulement* y no se impidiera al solicitante de asilo el acceso a garantías procesales internas (POON, 2016, p. 1200).

A pesar de todo lo desarrollado *ut supra*, la Unión Europea dotó a Turquía del estatus de *tercer país seguro*, sin hacer un análisis previo en relación el cumplimiento de los cinco puntos anteriormente expuestos, a pesar de que existe una propuesta de la Comisión Europea para hacerlo, de hecho, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha reiterado en numerosas ocasiones su preocupación por que Turquía garantice una respuesta justa y apropiada a las solicitudes de asilo y refugiados, así como garantías contra el *Refoulement* (UNHCR, 2014). En este sentido, que se considere a Turquía como *tercer país seguro* también puede dar lugar a un aumento de los casos de devoluciones en los que Turquía no cumple los procedimientos de asilo establecidos para examinar de la manera más adecuada posible las solicitudes de asilo,

esto mediante un análisis de las circunstancias individuales, y no por medio de una mera entrevista, a colación de la que tienen lugar las *Expulsiones Colectivas* de estos demandantes de asilo, contraviniendo no solo la normativa europea sino también la internacional, entre las que destaca la vulneración del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (POON, 2016, p. 1200).

Otro de los grandes problemas de *Declaración* es que los solicitantes de asilo no tienen tampoco aseguradas los derechos y garantías procesales que dispone la Directiva de Procedimientos de Asilo dado que Turquía no está obligada por las normas de la Unión Europea al no formar parte de la misma. El problema radica en la inexistencia de las garantías procesales adecuadas para proteger a los solicitantes de asilo y los refugiados en Turquía, existe una mayor probabilidad de que referidas solicitudes sean rechazadas y un mayor riesgo de que sean expulsados a países en los que no tengan garantizados sus derechos, en incumplimiento del principio de *Non-Refoulement* (ibid.).

Hemos de tener en cuenta que los Estados Miembro también pueden violar el referido principio de *Non-Refoulement* de manera indirecta cuando el Estado Miembro que envía al solicitante de asilo o refugiado, de acuerdo con la Directiva de Procedimientos de Asilo, a otro Estado Miembro receptor designado como un *tercer país seguro*, donde el Estado remitente sabía o debía saber que el estado receptor no cumplía con los criterios establecidos en dicha normativa o tiene un sistema de asilo deficiente que no procesa las solicitudes adecuadamente (POON, 2016, p. 1201).

3.3. Límites de Turquía a la Convención de Ginebra de 1951 y el Régimen de Protección Temporal.

Cuando Turquía ratificó la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, en esta se establecían dos límites a su aplicación: uno geográfico y otro temporal, que Turquía no contemplo a la hora de adherirse. Posteriormente, el Protocolo Relativo al Estatuto de los Refugiados de 1967 eliminó ambas restricciones del cuerpo normativo, pero Turquía mantuvo – y mantiene – la limitación geográfica hasta nuestros días, lo que ha propiciado un sistema de doble nivel (SOUTO, 2018, p. 726).

Esta limitación implica que Turquía únicamente proporcionará protección internacional integral a los solicitantes de asilo y refugiados provenientes de la Unión Europea, mientras que el resto de solicitantes de asilo y refugiados gozarían de una protección limitada o temporal, lo que, en el fondo, resulta en una maniobra que evita que estos puedan integrarse en la sociedad turca.

En esta línea, el gran problema con el sistema de asilo en Turquía es que otorga protección a grupos de solicitantes de asilo y refugiados, como ya hemos mencionado *ut supra*, basándose en su país de origen más que en las circunstancias por las que huyen o que les rodean – el análisis individualizado de estas circunstancias no tiene lugar, por ejemplo, en el caso de aquellos que provienen de Siria, se les concede protección temporal en base a decisiones o medidas de carácter político más que en base al análisis de la solicitud de asilo (AIDA, 2015, p. 11; 65).

La regulación del Régimen de Protección Temporal entró en vigor en octubre de 2014 y, en la actualidad, es el instrumento legal fundamental del sistema de Protección Temporal que se aplica a los sirios, de manera que, al ser una resolución ministerial, *la protección temporal dentro del marco de la Regulación de Protección Temporal no se define como una forma de protección internacional, sino como una medida complementaria usada en situaciones donde el procesamiento de la elegibilidad para protección internacional individual es considerado impráctico* (SOUTO, 2018, p. 735).

La existencia de este Régimen de Protección Temporal para refugiados sirios, por lo tanto, implica no solo que se les prive de la Protección Internacional que garantiza la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, sino que además se les priva del acceso al mercado laboral, vivienda y educación (POON, 2016, p. 1202). Además, de acuerdo con el Informe sobre Turquía del Asylum Information Database (2015, p. 72), las particularidades de referido Régimen de Protección Temporal se centran en dos puntos, siendo el primero en relación a la prohibición de castigar la entrada o residencia ilegal en Turquía y, el segundo, en relación al ya mencionado principio de *Non-Refoulement*.

Teniendo esto en cuenta, hemos de aclarar el hecho de que, aunque el principio de *Non-Refoulement* se aplique tanto a la expulsión del territorio como a la denegación de acceso al territorio en la frontera, el Régimen de Protección Temporal lee el principio de

manera restringida. Así, el artículo 17 de referido cuerpo normativo no otorga a las personas que están bajo el alcance del mismo, *un derecho de acceso al territorio*, de manera que las personas que se acercan a la frontera sin documentos de viaje válidos pueden o no ser admitidas a discreción de los cuerpos que se encargan de la seguridad de las fronteras, en última instancia, del Gobierno Turco, sin que se les conceda ni siquiera el derecho a ser oídos (AIDA, 2015, p. 72). En el antes referido Informe (2015, p. 73), también se aclara que el artículo 15 del Régimen de Protección Temporal permite que este mismo se vea limitado o suspendido mediante el establecimiento de *medidas adicionales relacionadas con el movimiento masivo de personas a lo largo de la frontera de Turquía o más allá de la frontera de Turquía*, lo que aparentemente, parece traducirse en el cierre de fronteras por un tiempo determinado o indefinido si el Gobierno lo considera una amenaza para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública o la salud pública.

No obstante, hemos de destacar que, en enero del año 2016, a los sirios que se encontraban bajo este Régimen de Protección Temporal, se les concedió el derecho legal a poder obtener un permiso de trabajo bajo la cumplimentación de una serie de estrictos requisitos (SARAÇOĞLU & BÉLANGER, 2019, p. 282). En esta línea, afirman los expertos que los sirios se enfrentan a serias dificultades a la hora de que se les concedan estos permisos, puesto que las instituciones turcas no tienen la capacidad suficiente para gestionar la masiva de llegada de estos solicitantes de asilo (ibid.).

Así, los solicitantes de asilo y refugiados bajo la Protección Temporal gozan de la misma hasta que la situación en Siria sea lo suficientemente pacífica como para que estos puedan volver, y no una Protección Internacional como la que se establece en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que afirma que esta ha de ser extendida en el tiempo. Por otro lado, aunque haya habido ciertas modificaciones en la legislación turca en relación al Régimen de Protección Temporal y Protección Internacional, la cumplimentación de los requisitos y cinco criterios que se establecen como *conditio sine qua non* para ser considerado *tercer país seguro*, están lejos de lo que actualmente es la legislación turca.

En cualquier caso, es un tanto complicado pensar que, efectivamente, un país que ha sido condenado en casi tres mil ocasiones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pueda ser seguro para solicitantes de asilo y refugiados.

4. Consecuencias de la Declaración entre Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016

4.1. Vulneración del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos.

Cuando entramos a analizar en profundidad en el articulado de la *Declaración entre la Unión Europea y Turquía, a priori*, podemos apreciar que verdaderamente existe una clara y evidente vulneración del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, una violación del Derecho Internacional que desarrollaremos de manera detallada a continuación. No obstante, debemos aclarar que cierto sector de la doctrina, entre los que destaca JAVIER A. GONZÁLEZ VEGA (2017, p. 182), opina que *conviene advertir que la solución resulta un tanto “diabólica” (en el sentido de la probatio diabólica del antiguo Derecho) puesto que serían las prácticas derivadas de él -y no el Acuerdo en sí- la presumible fuente de la vulneración jurídica.*

En cualquier caso, la vulneración del Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos, es un tanto complejo, pues tal y como hemos señalado anteriormente, el Dr. Javier A. González Vega (ibid.), opina que la violación del Derecho Internacional debe partir de unos parámetros normativos contrariados por lo dispuesto en la *Declaración entre la Unión Europea y Turquía*, y una de las dificultades más grandes al respecto es la poca claridad de las disposiciones de referido Sistema de Protección. De esta manera, haremos una exposición de las violaciones que de manera más común se han expresado, siendo en primer lugar la vulneración del derecho a emigrar; por otro lado, la vulneración del derecho a asilo; en tercer lugar, la vulneración de la prohibición de expulsiones colectivas; en la misma línea, la vulneración de la prohibición de tortura y

de las penas o tratos inhumanos o degradantes; y, por último, la vulneración del principio de *Non-Refoulement*.

4.1.1. Derecho a Migrar

En cuanto a la primera de las vulneraciones, encontramos el *Derecho a Migrar o Ius Migrandi*. Este derecho, parece que queda recogido en diversos documentos internacionales, entre otros en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pero no queda recogido en su totalidad, puesto que lo que se reconoce de este derecho es la vertiente emigratoria, esto es, el derecho que tienen las personas a salir de un territorio. En esta línea, sería lógico pensar, que debería acompañarse al mismo de un deber de acogida, esto es, un derecho a inmigrar, aunque este último debe parecer entrar en colisión con el derecho al ejercicio de la soberanía territorial de cada Estado (ANDERSON ET AL., 2019).

Como ya hemos mencionado, anteriormente, uno de los propósitos principales de la Unión Europea con esta *Declaración* es frenar la llegada masiva de inmigrantes a Europa, de manera que la hospitalidad esperada pasa a desvirtuarse en hostilidad (ibid.). La cuestión es que la consecuencia lógica del derecho a emigrar es el derecho a inmigrar, pero si lo que se hace es rechazar esta última, se desvirtúa la primera para dejar a los inmigrantes en un limbo legal, con los demás derechos inherentes en suspensión.

Cierto sector de la doctrina considera que el deber de acogida está implícito en el derecho a migrar, pero lo cierto es, que la Unión Europea con esta *Declaración*, lo que hace es mirar a otro lado y no dejar que las personas que llegan a costas mediterráneas ejerciten efectivamente su derecho fundamental.

4.1.2. Derecho de Asilo

Otro de los derechos más comúnmente denunciado como vulnerado es el *Derecho de Asilo* de los solicitantes de asilo y refugiados que se ven afectados por la *Declaración*. Hemos de tener en cuenta que *el Derecho Internacional no proporciona el Derecho de Asilo, en el mejor de los casos, lo que hace el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos* – que no es jurídicamente vinculante por sí misma – *lo que*

proporciona es el Derecho a solicitar y disfrutar del Asilo (...) el Derecho de Asilo ha de ser concedido por el Estado y depende directamente de las leyes y procedimientos establecidos a nivel nacional (GILBERT, 2013).

Desde una perspectiva europea, el Derecho de la Unión Europea, en concreto, en lo que se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reza, en su artículo 18, que *se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.*

Así, podemos apreciar cómo no se establece *strictu sensu* un Derecho de Asilo material, sino que lo que se limita a hacer es recordar a los Estados Miembro que han de respetar la normativa internacional en relación a este Derecho. Es cierto que ha habido desarrollos jurisprudenciales en este sentido, sobre todo en relación al contenido de referido cuerpo normativo, aunque en principio no afectan a la interpretación que se le ha dado hasta el momento (IPPOLITO, 2015). Así, aclaramos en ese punto que, no es que el Derecho de Asilo no esté reconocido como tal en la normativa, sino que, como venimos aclarando, lo que está reconocido es el Derecho a *buscar* Asilo, pero no existe la obligación o Derecho de *otorgar* Asilo, siendo esto último una decisión soberana de cada estado.

Por otro lado, hemos de destacar que en relación a este derecho, más allá de su efectivo ejercicio o no, la cantidad de trabas a los solicitantes de protección internacional por parte de Turquía, de las cuales la Unión Europea podía tener conocimiento a la hora de realizar la *Declaración*, son igualmente vulneradoras del propio Derecho de Asilo.

4.1.3. Prohibición de Expulsiones Colectivas

La violación de este principio angular del Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos es evidente por parte de la *Declaración entre la Unión Europea y Turquía*. Llegados a este punto, es destacable la expresa prohibición de este tipo de *Expulsiones Colectivas*, se pone de manifiesto en el artículo 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Hemos de mencionar que referido artículo, debe

su origen al Convenio Europeo de Derechos Humanos – del que hemos de aclarar que son parte todos los miembros del Consejo de Europa a excepción de Turquía – aunque en este caso, el *Derecho de Asilo*, no se encuentra en el mismo Convenio sino en uno de sus Protocolos, concretamente en el Nº4, en su artículo 4. Este Derecho se podía ver vulnerado puesto que, *de facto*, no existe ninguna salvaguarda que garantice la individualización del procedimiento de solicitud de asilo como tampoco del análisis de las circunstancias que rodean a cada uno de los individuos (CEAR, 2016, p. 7). Esto se ve reflejado en numerosas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como son N.D. & N.T. c. España, nº 8675/15 y 8697/15, sentencia del 3 de octubre de 2017; Hirsi Jamaa y otros c Italia nº 27765/09, sentencia del 23 de febrero de 2012; Čonka c. Belgique, nº 51564/99, sentencia del 5 de febrero de 2002; Sultani c. France, no 45223/05, sentencia del 20 de septiembre de 2007.

Además, hemos de destacar que las *Expulsiones Colectivas* a Turquía no permiten que se identifique la existencia de los perfiles vulnerables que no pueden ser objeto de expulsión por parte de los Estados Miembro, dada su naturaleza *por cuestiones de índole humanitaria o por tratarse de potenciales personas refugiadas o víctimas de trata* (ibid.). Así, de acuerdo con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha señalado que existe un innegable vínculo entre referidas *Expulsiones Colectivas* y esta falta de individualización en el proceso de análisis de las circunstancias que llevan a cada individuo a solicitar asilo o tener acceso a cualquier otro tipo de Protección Internacional, como demuestra la Sentencia Sharifi y otros contra Italia y Grecia (Nº 16643/09).

4.1.4. Prohibición de Torturas o Penas y Tratos Inhumanos o Degradantes

Hemos de comenzar aclarando que, dado que la determinación del Estatuto de Refugiado se produce, en principio, después de un análisis individualizado de las circunstancias de cada solicitante, es evidente que ningún país debería – ni podría – ser calificado como *seguro* de manera general. Esto está claramente evidenciado en la calificación de Turquía como *tercer país seguro*, que ha demostrado, no cumplimentar los cinco requisitos que se exigen para poder ser considerado como tal, de manera que puede llegar a discriminar a ciertas personas que deberían ser consideradas

especialmente vulnerables o, incluso, expulsar a personas atentando contra el principio de *Non-Refoulement*.

De esta manera, a la hora de llevar a cabo lo dispuesto en la *Declaración*, los Estados Miembro deberían haberse cerciorado de que Turquía, efectivamente, respetaba la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y demás cuerpos normativos que protegen los Derechos Humanos. Así, llevar a cabo procedimientos de identificación tan acelerados para reducir los plazos de análisis de circunstancias que rodean a cada individuo puede llevar a situaciones de especial vulnerabilidad (CEAR, 2016, p.5).

Por otro lado, ya hemos explicado *ut supra*, el sistema de asilo turco y lo insuficientemente garantista que es, de manera que existe una disfuncionalidad en el sistema de asilo y desigualdades en el acceso y contenido de la protección (ibid.).

Además, como ya hemos venido desarrollando, Turquía mantiene uno de los límites que se establecieron en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, concretamente, el límite geográfico, que excluye a los solicitantes no europeos de la obtención de la condición de refugiado, amén de no haber ratificado el Protocolo Nº 4 expuesto anteriormente. Es más, de acuerdo con informes de organizaciones protectoras de Derechos Humanos, como Amnistía Internacional (UTC, 2016), han sido documentadas expulsiones de sirios a Siria, desde Turquía, vulnerando manifiestamente el principio de *Non-Refoulement*.

A raíz de todo lo que acabamos de exponer, podemos considerar que el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe precisamente la tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes, está siendo vulnerado, de la misma manera que lo está siendo el principio de *Non-Refoulement*. Este principio está especialmente protegido en numerosos convenios y tratados internacionales como la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que establece, también en su artículo 3 la prohibición de *expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando corra peligro de ser sometida a tortura*, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 también establece en su artículo 33 la prohibición de *expulsar, devolver o poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre* (CEAR, 2016, p. 6).

En el Informe publicado por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa (UTC, 2016), se establece que, en relación con el marco legal europeo de Derechos Humanos, aunque el referido Convenio Europeo de Derechos Humanos, no hace mención expresa a los refugiados en su artículo 3, si prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el artículo 3 en relación con el resto del Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos, prohibiendo no sólo la práctica de la tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes, sino también la expulsión de personas a otro estado donde existe algún tipo de riesgo a ser sometido a estos mismos (CEAR, 2016, p. 6). Esto implica que los Estados Miembro del Consejo de Europa, tienen prohibido esto último, es decir, no pueden enviar a un individuo a un Estado donde pueda existir de alguna manera el riesgo a verse sometido a este tipo de tratos.

4.1.5. Principio de Non-Refoulement

Este principio de no devolución, ha sido puesto en relación con todos los anteriores, especialmente, en relación a la prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes que acabamos de analizar. Este principio, unido a la consideración de Turquía como *tercer país seguro*, son sin duda dos de los temas que más dificultades entrañan a la hora de defender la base legal de la *Declaración entre la Unión Europea y Turquía*. En relación al primero, nos remitimos a lo desarrollado *ut supra*, mientras que en lo que se refiere a la consideración de Turquía como *tercer país seguro*, hemos de señalar que Turquía es considerada parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos, *hallándose sometido en todos sus actos al escrutinio y control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (GONZÁLEZ VEGA, 2017, p. 185). De esta manera, y como ya hemos expuesto a lo largo de este apartado, podemos apreciar como el Convenio Europeo de Derechos Humanos se ve vulnerado de manera clara por el modo de proceder de Turquía en relación a los solicitantes de asilo y refugiados.

4.2. Beneficios obtenidos por la Unión Europea a partir de la Declaración.

Uno de los principales intereses de la Unión Europea a la hora de hacer esta *Declaración* bilateral con Turquía, es evitar el acceso de oleadas masivas de solicitantes de asilo y refugiados a territorio europeo, es más, el control del flujo migratorio ha sido considerado como la principal motivación europea para alcanzar dicho acuerdo y, así, proteger uno de los mayores logros de la Unión Europea, esto es, el Espacio Schengen.

En esta misma línea, la Unión Europea también tiene la percepción de que esta llegada masiva de refugiados es una *amenaza securitaria que afectar[a] a la identidad sociocultural, la forma de vida y los valores de Europa, que es imperativo contener y combatir, al tiempo que reaparec[e] el concepto de migrante económico* (SANAHUJA, 2016, p. 79). La respuesta a esto es, entonces, un control férreo de las fronteras y de los flujos migratorios para así poder mantener la seguridad y endurecer las políticas migratorias en materia migratoria, lo que se tradujo, en la *Declaración* del 18 de marzo de 2016.

De esta manera se incluye una disposición en la *Declaración*, en la que se establece un mecanismo de readmisión, calificado como *uno por uno*, por el que, por cada sirio que acceda de manera irregular, a la Unión Europea, a partir de marzo de 2016, estos podrán ser devueltos a Turquía, y así, de la misma manera, la Unión Europea se compromete a reubicar – o reasentar – en territorio europeo a un refugiado sirio que se encuentre en Turquía (GALPARSORO GARCÍA, 2016, p. 5).

Se han comprometido también ambos países a cooperar para prevenir la inmigración irregular, en tanto que el origen de la misma se encuentra en las organizaciones como las mafias y el crimen organizado, de manera que haya un registro de solicitantes de asilo y refugiados y se les proporcione de documentación en territorio turco.

4.3. Beneficios obtenidos por Turquía a partir de la Declaración.

Para comenzar, hemos de apuntar que Turquía tenía un gran número de intereses políticos que le llevaron a realizar la *Declaración* conjunta con la Unión Europea, de acuerdo con lo expuesto por JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (2016, p.94), *los refugiados se convirtieron en moneda de cambio de una negociación, en la que por parte turca se ha tratado de sacar ventaja en clave geopolítica y electoral.*

Una de las primeras ventajas obtenidas por Turquía fue en favor de sus nacionales, y es que concedió la posibilidad a los ciudadanos turcos de acceder a territorio europeo, esto es, Espacio Schengen sin visado *en el entendimiento de que las autoridades turcas cumplirán, con carácter de urgencia y tal y como se comprometieron a hacer el 18 de marzo de 2016* – fecha de publicación de la *Declaración* bilateral entre la Unión Europea y Turquía – *los criterios de referencia pendientes de su hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados* (COMISIÓN EUROPEA, 2016).

Otro de los grandes beneficios de este acuerdo en lo que a Turquía se refiere, es la inyección económica de seis mil millones de euros a las arcas turcas. De acuerdo con José Antonio Sanahuja (2016, p. 95) el 12 de noviembre de 2015, el Consejo Europeo, concretamente, el Vicepresidente Timmermans, propuso una *nueva facilidad financiera con Turquía*, que se tradujo en una aportación de quinientos millones de euros de la Comisión y otros dos mil quinientos millones por los Estados miembros, que tras una difícil negociación en el seno de la Unión Europea se acordó que se trataría de un *fondo inicial* de tres mil millones, junto a mil millones que aportaría la Comisión Europea y otros dos mil millones de aportaciones bilaterales de carácter proporcional de los Estados Miembro. De esta manera, no solo gozan de ayuda financiera para la prevención de la inmigración irregular y la ayuda a la recepción de los mismos, sino que también les ayuda a desarrollar medios técnicos para gestionar estos flujos masivos de migración.

Por otro lado, la reapertura de las negociaciones de adhesión – iniciadas en 2005 y frenadas por Alemania, Francia, Grecia y Chipre, entre otros (TROIINO & CHOCHIA, 2015)– fue una de las proposiciones más fuertes realizadas por la Unión Europea, puesto que Turquía siempre ha sido considerado como uno de los *eternos candidatos a la Unión*

Europea (BATALLA ADAM, 2013, p. 1). No obstante, aun teniendo en cuenta esto, la Unión Europea ya no ocupa un lugar prioritario en la agenda nacional e internacional turca, tal y como tenía en los años 90 o durante el primer mandato de Partido de la Justicia y el Desarrollo – conocido con las siglas AKP en turco – con quien se llevaron a cabo algunas de las más importantes reformas, tanto institucionales como económicas, de acuerdo con lo requerido por la Unión Europea. Así, aunque el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea sigue siendo una de las mayores preocupaciones turcas, ya no forma parte de las principales (LEVAGGI & LIMIA, 2017, p.140). En cualquier caso, la reapertura de negociaciones fue clave dado el estancamiento de las mismas durante los últimos años.

La Unión Europea también se comprometió a apoyar a Turquía para crear zonas de ayuda humanitaria seguras en la zona cero, esto es, en Siria. De la misma manera, algunos expertos en la materia, afirman que hubo ciertas ventajas o beneficios que no se plasmaron específicamente en la *Declaración*, seguramente para evitar críticas al gobierno en materia de libertades fundamentales e independencia del poder judicial, dado que esta tuvo lugar justo antes de las elecciones, de manera que, Bruselas retrasó sin ningún tipo de explicación la publicación del Informe Periódico sobre los avances en el proceso de adhesión, previsto para octubre de ese mismo año (SANAHUJA, 2016, p. 94).

5. Conclusiones

1. Podemos así, llegar a la conclusión de que existen tres tipos de precariedad para los solicitantes de protección internacional. El primero, en relación a la precariedad de la condición de refugiado o protegido, como se puede apreciar en la creación del concepto de Protección Temporal a modo de mecanismo de Protección Internacional en sustitución del Estatuto de Refugiado. Por otro lado, la precariedad *espacial*, en tanto que existe un gran despliegue de dificultades para los solicitantes de asilo en Turquía, a la hora de acceder a los servicios y, por otro lado, tienen una movilidad restringida puesto que son obligados, en cierto modo, a vivir en barrios más allá de su elección y, a menudo, con alquileres muy caros o condiciones miserables; y, por último, la precariedad en relación al movimiento, tal como se

desarrolla a través de todo este análisis, la *Declaración* no tiene como objetivo nada más que el control de los inmigrantes, más que la propia protección.

Al haber estudiado en profundidad el caso de Turquía, podemos asegurar que al tener concedido el status de Protección Temporal a los refugiados sirios, Turquía no se ajusta al marco internacional de los derechos de los refugiados ni al sistema europeo basado en la protección de los derechos de la ciudadanía.

La *precariedad* de este status, sitúa en una posición de clara vulnerabilidad que no solo contribuye a que las condiciones de vida de estas personas sean precarias, sino que también ponen de manifiesto el hecho de que las políticas turcas – junto a las europeas en esta materia – no aborden de manera correcta el desplazamiento de millones de refugiados y migrantes debido a guerras, conflictos y otras atrocidades.

2. La Declaración entre la Unión Europea y Turquía para evitar la llegada de migrantes y controlar los flujos migratorios que accedían las costas europeas desde suelo turco, es una práctica claramente, como hemos venido exponiendo, incompatible con los principios básicos del Derecho Internacional, así como con el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, que no solo han denunciado expertos en la materia, sino que también ha movilizó a la población.

Esto último es evidente, en tanto que basta que nos fijemos en las cifras de fallecidos, que, tanto de manera directa como indirecta, han sido consecuencia de las políticas de inmigración establecidas en la *Declaración* entre la Unión Europea y Turquía, que ocasionó que en el año 2015 perdieran la vida en el Mediterráneo intentado llegar a territorio europeo 3 784 personas, incrementándose hasta las 5 098 personas, en el año 2016 (MISSING MIGRANTS, 2019).

3. A nivel particular, cabe destacar algunas de las vulneraciones al Derecho Internacional y al Sistema de Protección Internacional de los Derechos Humanos y ya expuestas – del artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del artículo 13 del mismo cuerpo normativo y el artículo 4 del Protocolo 4 a esta misma

normativa; del mismo modo, también se ven vulnerados el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4. Podemos concluir con que la inmigración, en la actualidad, está más vinculada a una posible vulnerabilidad del estado que recibe que un efectivo ejercicio de un derecho fundamental, siendo esto un tanto paradójico, puesto que en un momento de la historia en el que la globalización, los avances científicos y técnicos, así como en la tecnología y la *transnacionalización* de las relaciones entre seres humanos, las dificultades que entrama la movilidad deberían haberse superado.

El problema es que no existe una arquitectura internacional homogénea en cuanto a políticas en materia de inmigración ni un marco jurídico internacional totalmente consensuado por todos los actores del panorama, esto es, no hay un consenso en cuanto al trato que han de recibir los inmigrantes al ser esto, por lo general, una materia en la que los estados tienen soberanía. Estos últimos tienen que poner el equilibrio entre la soberanía nacional, los derechos de los inmigrantes y el entramado internacional de normas y leyes en relación al Sistema de Protección de Derechos Humanos. Por otro lado, también hemos de tener en cuenta que no solo intervienen los estados a la hora de determinar las condiciones en las que ha de desarrollarse esta protección dado que en el escenario internacional ahora intervienen también otros actores como las organizaciones internacionales y agentes económicos privados, convirtiendo el panorama internacional en tierra hostil para el libre desarrollo y protección de los derechos humanos.

5. No obstante, se ha conseguido, después de una férrea lucha, la que el status de refugiado sea algo reconocido a nivel mundial – el problema es que el reconocimiento de esta condición implica que el estado ha de otorgar referido status, quedando finalmente a su arbitrio. En cualquier caso, aunque no se cumpla con los requisitos que requiere el disfrute de esta condición, se han creado mecanismos de Protección Temporal y Protección subsidiaria, además del Asilo Territorial, respetando todas ellas los derechos y libertades fundamentales del

Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos, aunque, no debemos olvidar que, la legislación internacional no es constitutiva y, mientras que el derecho a buscar asilo está reconocido, son los propios estados los que han de concederla.

El problema de esto último es que, en ciertos casos, con la *Declaración entre la Unión Europea y Turquía*, no facilita que verdaderamente aquellos que lo necesitan gocen de esta protección recurriendo al – llamado – concepto *ambiguo* o *indeterminado* como es el *orden público*. Estos conceptos jurídicos con amplio margen de interpretación nos llevan a poder aplicar de manera arbitraria, dependiendo del caso de que se trate, la norma en materia de Protección Internacional. Es tanto así que, como ya hemos mencionado, es el estado el que tiene la decisión de otorgar la protección y que, por lo general, parece inclinarse a favor de una mayor protección de las fronteras y de la seguridad, como en el caso de la Unión Europea

6. No existe una única manera de abordar esta crisis de refugiados a la que nos llevamos enfrentando en los últimos años, no obstante, hay medidas que pueden ser tomadas para evitar vulnerar los derechos humanos de una manera tan indiferente. En esta línea, se pueden tomar medidas como, la supresión de la rigidez de status de refugiado, facilitando así la movilidad intraestatal por razones humanitarias. Esto, en cierto modo, ha sucedido en Turquía, al haber creado otros tipos de Protección Internacional para aquellos casos en los que no se cumplimentaba el requisito geográfico de refugiado – todos, prácticamente, pues difícilmente se puede pensar que actualmente existan refugiados provenientes de Europa hacia Turquía. Así, la creación de más conceptos de protección, más allá del de refugiado, hace que sea más fácil adaptarse a las nuevas necesidades de los nuevos solicitantes de asilo. No obstante, no podemos olvidar que sigue en manos del Estado, en cuestión, reconocer o no la condición de refugiado, así como garantizar los derechos de los que se puede gozar con cada tipo de Protección Internacional concedida, lo que, en el fondo, puede resultar en un obstáculo para la garantía de los derechos a ella vinculados.

7. Por otro lado, se deben habilitar una serie de vías o tramos seguros para poder acceder a los principales países de destino. Es evidente que los flujos migratorios han de ser ordenados y estar controlados, pero la habilitación de vías legales y seguras no es incompatible con estas medidas. Por lo general, estas vías están inhabilitadas para las personas que más los necesitan por estar en situación de especial vulnerabilidad o en grave riesgo, traduciéndose en la práctica en la búsqueda de vías irregulares e inseguras para acceder a territorio europeo. No obstante, no podemos olvidar que, de nuevo, esto supone que es cada estado soberano, el que se encarga de establecer estas políticas, y que es, este mismo, el que ha de decidir si concede o no estas facilidades.

8. Por otro lado, también debería prestarse más ayuda técnica a Turquía para apoyar las instituciones encargadas de realizar el análisis individual de cada solicitante de asilo o protección. Previamente, habría de desarrollarse un procedimiento que permitiera estudiar a cada sujeto de la manera más rápida posible, pero efectiva, evitando la deshumanización del proceso. De acuerdo con Antonella Giordano (2018, p. 21), *está en manos de la comunidad internacional proceder con fórmulas que permitan, bajo una concepción compleja del derecho, no solo asistir a quienes están en situaciones de emergencia y requieren de protección transnacional, sino además no poner en riesgo su seguridad devolviéndolos o perpetrando una desprotección que los vacíe de contenido humano*. Para llevar a cabo correctamente esto, es necesario primero, hacer una aproximación entre los Derechos Humanos y la soberanía estatal a la hora de establecer estos criterios o requisitos establecidos para conceder el status de refugiado o el correspondiente tipo de Protección Internacional.

6. Bibliografía

Legislación

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007/C 303/01). Adoptada en Estrasburgo. Versión revisada de la Carta publicada el 14 de diciembre de 2007. Entrada en vigor el 9 de diciembre 2009.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

Convención de Ginebra del Estatuto de los Refugiados, 1951. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor el 22 de abril de 1954.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos Adicionales Nº 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente y modificado por los Protocolos Nº 11 y 14 y completado por los Protocolos Nº 4, 6, 7, 12, 13 y 16. Entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953.

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. Entrada en vigor el 19 de Junio de 2013.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión

por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
Entrada en vigor el 3 de enero de 1976

Reglamento de la Unión Europea 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. Entrada en vigor el 19 de julio de 2013.

Jurisprudencia

Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

Čonka c. Belgique, nº 51564/99, sentencia del 5 de febrero de 2002.

Hirsi Jamaa y otros c. Italia nº 27765/09, sentencia del 23 de febrero de 2012.

N.D. & N.T. c. España, nº 8675/15 y 8697/15, sentencia del 3 de octubre de 2017.

Sharifi y otros c. Italia y Grecia, nº 16643/09, sentencia del 21 de octubre de 2014.

Sultani c. France, nº 45223/05, sentencia del 20 de septiembre de 2007.

Monografías y Artículos Científicos

Arango, J. (2016). *A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE*. Anuario CIDOB de la Inmigración, p. 30-55.

Avci, G., & Kirişci, K. (2006). *Los dilemas de la inmigración y la emigración que enfrenta Turquía ante las puertas de la Unión Europea*. Migración y Desarrollo, p. 120-169.

Aydin, U., & Kirişci, K. (2013). With or without the EU: Europeanisation of asylum and competition policies in Turkey. *South European Society and Politics*, Vol. 18, núm. 3, p. 375-395.

Batalla Adam, L. (2013). *Turquía, el eterno candidato a la Unión Europea*. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 5, p. 1-26.

Bürgin, A., & Aşıkoğlu, D. (2017). *Turkey's New Asylum Law: A Case of EU Influence*. Journal of Balkan and Near Eastern Studies, Vol. 19, núm. 2, p. 121-135.

Cabeza, M. G. (2018). *La crisis migratoria en la Unión Europea: algunas claves para su análisis multidimensional*. La Unión Europea en Contexto de Crisis, p. 56.

Carnets Européens (2016) *Disintegration Through Law?* European Papers. Vol. 1, 2016, núm. 1, p. 3-6.

Coletto, P., González, F., Mescia, F., Pesce, E., Pristker, P., & Vázquez, V. (2017). La respuesta de la Unión Europea a la crisis migratoria: el acuerdo con Turquía.

Den Heijer, M. & Spijkerboer, T. (7 de abril de 2016). *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?* EU Law Analysis – Expert insight into EU law developments. (Disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html> Último acceso 24/03/2019).

Galán, E. (2015). *Desde Aylan hasta París: recorrido por un drama humanitario sin precedentes*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, núm. 132, p. 77-86.

Galparsoro García, J. (2016). *Crisis de Europa, no de las personas refugiadas*. Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información, núm. 47.

Garrido, D. L. (2016). *Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley*. Página abierta, núm. 244.

Gil-Bazo, M. T. (2006). *The practice of Mediterranean states in the context of the European Union's justice and home affairs external dimension. The safe third country concept revisited*. International Journal of Refugee Law, Vol. 18, núm. 3-4, p. 571-600.

Gilbert, G. (17 de Julio de 2013). *Why Edward Snowden never had a right to asylum*. OUPBlog – Oxford University Press.

Giordano, A. (2018). *De la protección a la securitización: los derechos humanos en la Declaración Unión Europea-Turquía*. El Genio Maligno: revista de humanidades y ciencias sociales, núm. 22, p. 2.

González Vega, J. A. (2017). *El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía*. Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

Hathaway, J. C., & Foster, M. (2014). *The law of refugee status*. Cambridge University Press.

Ilcan, S., Rygiel, K., & Baban, F. (2018). *The ambiguous architecture of precarity: temporary protection, everyday living and migrant journeys of Syrian refugees*. *International Journal of Migration and Border Studies*, Vol. 4, núm. 1-2, p. 51-70.

Ippolito, F. (2015). *Migration and Asylum Cases before the Court of Justice of the European Union: Putting the Eu Charter of Fundamental Rights to Test?* *European Journal of Migration and Law*, Vol. 17, p. 1-38.

Jiménez, C. A. (2018). Migraciones, derechos humanos y vulnerabilidad. *Revista de fomento social*, núm. 289, p. 115-140.

Kirişci, K. (1996). *Is Turkey Lifting the Geographical Limitation-The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey*. *Int'l J. Refugee L.*, Vol. 8.

Levaggi, A. G., & Limia, E. (2017). *El outsider: Turquía y la utopía europeísta*. Nueva Sociedad, núm. 270.

Morillas, P., Sanchez-Montijano, E., & Soler, E. (2015). *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*. Colección Monografías. Barcelona: Fundación CIDOB.

Navarro, P. A., & Granero, H. V. (2017). *La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Un fantasma que recorre Europa*. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 45, p. 239-290.

Oroza Busutil, R., & Puente Márquez, Y. (2017). *La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antinmigrantes*. *Revista Novedades en población*, Vol. 13, núm. 26, p. 1-9.

Ospina, G. I. (2016). *Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la Unión Europea*. Revista Unisci, núm. 42.

Poon, J. (2016). *EU-Turkey Deal: Violation of, or consistency with, international law?* European Papers, Vol. 1, núm. 3.

Sáenz de Santa María, P. A. (2016). *La Unión Europea y el Derecho de los Tratados: Una relación compleja*. Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 68, núm. 2, p. 51-102.

Sanahuja, J. A. (2016). *La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera"*. Anuario Ceipaz 2015-2016. Retos inaplazables en el sistema internacional, p. 71-105.

Sánchez, R. C., & Urraza, X. A. (2015). *¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate*. Universidad de Deusto.

Saraçoğlu, C., & Bélanger, D. (2019). *Syrian Refugees and Turkey*. The Oxford Handbook of Migration Crises, p. 279.

Souto Olmedo, V. S. (2018). *La humanidad en el limbo. El sistema de protección internacional de Turquía ante la crisis humanitaria del conflicto en Siria*. Foro Internacional, p. 719-754.

Soyaltın, D. (2013). *Good news, bad news or no news: management of irregular migration in Turkey*. Centre for Policy and Research on Turkey.

Troitino, D. R., & Chochia, T. K. A. (2015). *Pasado, presente y futuro de la Unión Europea*. Capítulo 16. McGraw Hill Education.

Zoetewij-Turhan, M. H. (Febrero 2018). *Turquía: entre hospitalidad y hostilidad*. RFM 57. (Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/77212/1/RMF_57_21.pdf Último acceso 01/03/2019).

Otros Documentos y Páginas Web

AIDA – Asylum Information Database. (18 May 2015) *Asylum Information Database Country Report – Turkey*. (AIDA Report). (Disponible en: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_turkey_final.pdf Último acceso 15/04/2019)

Anderson, B. et al. (11 de abril de 2019). *Presentación del Informe del Tribunal Permanente de los Pueblos sobre la vulneración de derechos de personas migrantes y refugiadas*. Red Jurídica Cooperativa. (Disponible en: <https://red-juridica.com/tribunal-permanente-pueblos-migrantes-refugiadas/> Último acceso 23/04/2019)

CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016). *Informe Relativo al Acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de Marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas*. (Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf> Último acceso 24/04/2019).

Comisión Europea (10 de febrero de 2016). *Gestión de la crisis de los refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación del Plan de acción conjunto UE-Turquía*. Comunicado de Prensa. Unión Europea.

Comisión Europea (4 de mayo de 2016). *La Comisión Europea abre la vía a una decisión para junio sobre la exención de visado para los ciudadanos de Turquía*. Comunicado de Prensa. Unión Europea.

Comisión Europea (9 de septiembre 2015). *Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas*. Comunicado de Prensa. Unión Europea.

ECRE – European Council on Refugees and Exiles. (26 de Abril de 2013). *Common European Asylum System: The real job still needs to be done*. (Disponible en: <https://www.ecre.org/common-european-asylum-system-the-real-job-still-needs-to-be-done/> Último acceso 15/04/2019)

European Commission (16 de octubre 2013). *Commission Staff Working Document – Turkey: 2013 Progress Report* (Disponible en: https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/tr_rapport_2013_en.pdf Último 23/03/2019)

Eurostat (2016) *Asylum Statistics, Bruselas: Eurostat, 2 de marzo de 2016* (Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics Último 23/03/2019)

International Organization for Migration – IOM (2015). *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond – Compilation of Available Data and Information*. Reporting Period 2015. (Disponible en: <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf> Último acceso 22/03/2019)

Missing Migrants. (2019). *Total of deaths recorded in Mediterranean from 1st January to 29th April*. Missing Migrants – Tracking Deaths Along Migratory Routes. (Disponible en: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> Último acceso 28/04/2019)

Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2016). *La OIM informa que en enero las llegadas de migrantes a Grecia aumentaron dramáticamente al 2.100 por ciento en comparación con hace un año*. Espacio de Prensa – Noticias. (Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-informa-que-en-enero-las-llegadas-de-migrantes-grecia-aumentaron-dramaticamente-al-2100> Último acceso 24/03/2019)

Peers, S. (16 de marzo de 2016). *The draft EU/Turkey deal on migration and refugees: is it legal?* EU Law Analysis – Expert insight into EU law developments. (Disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/the-draft-euturkey-deal-on-migration.html> Último acceso 23/03/2019).

REFWORLD (n.d.). *Section 12: The safe third country concept*. (Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55e22> Último acceso 15/04/2019)

Unión Europea (2013). *Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2013, sobre las medidas de la UE y los Estados miembros para hacer frente al flujo de refugiados provocado por el conflicto en Siria (2013/2837(RSP))*. Comisión Europea. (Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0414+0+DOC+XML+V0//ES> Último acceso: 22/03/2019)

United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR (2015). *UNHCR Global Appeal 2014-2015 – Turkey*. (Disponible en: <https://www.unhcr.org/528a0a34a.pdf> Último acceso 01/04/2019)

United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR (18 de Marzo de 2014). *UNHCR on EU-Turkey deal: Asylum safeguards must prevail in implementation*. Press Releases – News and Stories. (Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56ec533e9/unhcr-eu-turkey-deal-asylum-safeguards-must-prevail-implementation.html> Último acceso 19/04/2019)

UTC. (1 de abril de 2016). *Turquía: Las devoluciones ilegales y en masa de personas refugiadas sirias ponen de manifiesto los fatídicos defectos del acuerdo entre la UE y Turquía*. Noticias – Turquía/Personas Refugiadas. Amnistía Internacional. (Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> Último acceso 25/04/2019).