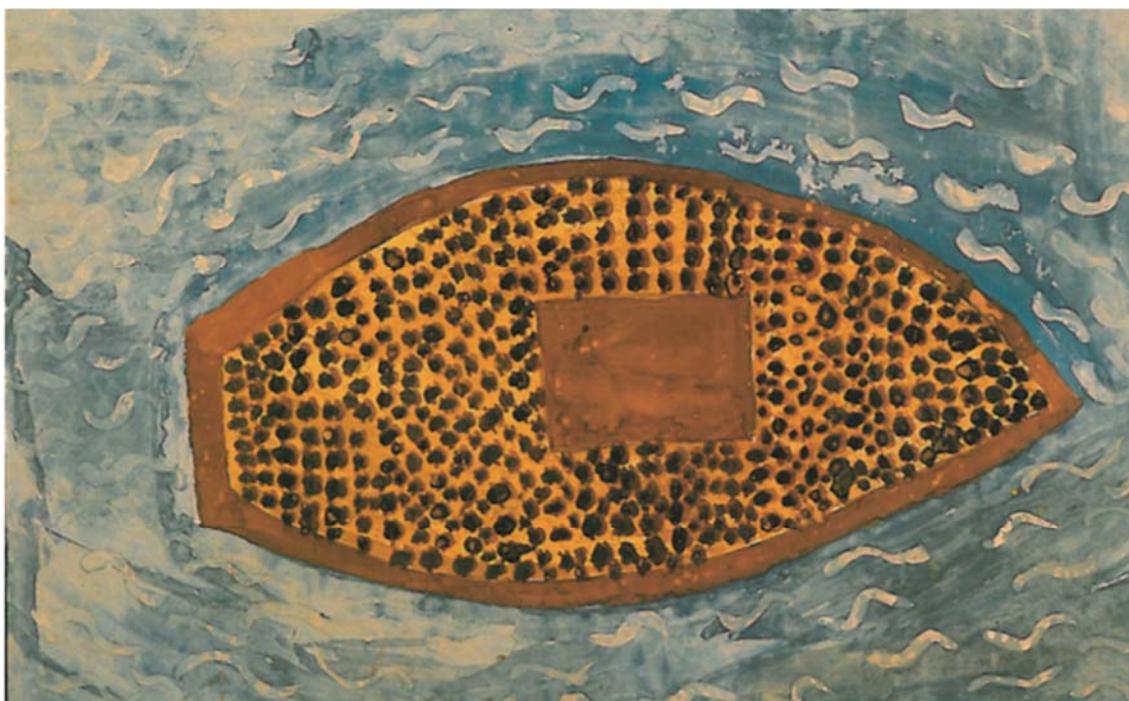


TRABAJO FIN DE MASTER

MASTER UNIVERSITARIO MIGRACIONES  
INTERNACIONALES

(2017-2018)

**¿Derecho Internacional de Asilo en peligro en la UE?:  
El concepto de “país de origen seguro”**



*Dibujo de una embarcación llena de refugiados. Por Said Abdi Said, refugiado somalí de 14 años en Dagahaley, Kenia. Incluido en el libro "Un día tuvimos que huir" (S. Wylkes, Editorial Vis a Vis, Madrid, 1999).*

Tutor:  
Cristina Gortázar Rotaeché

Autor:  
Carmen Ynzenga Gimeno

## **Resumen**

La llegada masiva de migrantes y solicitantes de asilo a las costas europeas ha puesto a prueba la política de asilo de la UE. Varias son las medidas adoptadas desde el 2015 por la Comisión para avanzar hacia una política migratoria común. Una de las medidas adoptadas durante la Agenda de la Migración 2015 ha sido la de reforzar las disposiciones sobre el concepto de “país de origen seguro”. En septiembre del 2015 la Comisión presentaba una propuesta de Reglamento *por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE*<sup>1</sup>. Los motivos que declara la Comisión para la adopción de esta lista común son; contribuir a la armonización del sistema de asilo y, aportar efectividad a la hora de gestionar las solicitudes de asilo. Por su parte, los países elegidos como seguros también tienen sus propias motivaciones, para el grupo de los cinco balcánicos, ganar puntos para la adhesión al club europeo, en el caso de Turquía, dominar la situación. Sin embargo, ante semejante crisis, ¿no deberían ser las personas la principal preocupación y motivación?. Parece que no, el Acuerdo UE-Turquía lo deja muy claro. Las personas no son más que una moneda de cambio.

## **Abstract**

The massive arrival of migrants and asylum seekers to European shores has put the EU's asylum policy to the test. There are several measures taken since 2015 by the Commission to move towards a common migration policy. One of the measures adopted during the 2015 Migration Agenda has been to strengthen the provision on the concept of "safe country of origin". In September 2015, the Commission presented a proposal for a Regulation *establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU*. The reasons declared by the Commission for the adoption of this common list are; to contribute to the harmonization of the asylum system and to make it more effective when managing asylum applications. Meanwhile, the countries chosen as safe also have their own motivations, for the group of five Balkan countries, to score points for membership in the European club, in the case of Turkey, dominate the situation. However, faced with such a crisis, should people's rights not be the principal source of concern and the primary objective? Apparently not, the EU-Turkey Agreement is very clear. People are nothing more than a bargaining chip.

## **Palabras clave**

Refugiados, asilo, país de origen seguro, tercer país seguro, Acuerdo UE-Turquía.

## **Key-words**

Refugees, asylum, safe country of origin, safe third country, EU-Turkey Agreement.

---

<sup>1</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE. COM (2015) 452 final, Bruselas 9.9.2015

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> ....	<b>2</b>
<b>Palabras clave</b> .....	<b>2</b>
<b>I. Cuestiones introductorias</b> .....	<b>4</b>
1. Contexto.....	4
2. Pregunta de investigación y objetivos .....	6
3. Metodología.....	7
4. Estructura.....	7
<b>II. Estado de la cuestión y marco teórico</b> .....	<b>8</b>
1. Origen en Europa del concepto “país de origen seguro” .....	8
2. Concepto “país de origen seguro” y la diferencia con “tercer país seguro”.....	9
<b>III. Cuerpo de la investigación</b> .....	<b>13</b>
1. Marco normativo .....	13
1.1 La Convención de 1591. ....	13
1.2 El principio de “non-refoulement”. ....	14
1.3 Las listas de los “países de origen seguros” de los Estados miembros. ....	16
1.4 La lista de “países de origen seguros” de la Comisión Europea.....	19
1.5 Ambigüedad del concepto de “seguridad”. ....	20
2. ¿Porqué y para qué elaborar listas de “países de origen seguros”?.....	21
2.1. La motivación europea para designar a determinados países como “países de origen seguros”. ....	21
2.2. La motivación de los terceros países para ser designados como “países de origen seguros”. ....	23
3. Acuerdo UE-Turquía. ....	26
4. Listas de “países de origen seguros”, consecuencias para los derechos humanos de los solicitantes de asilo. ....	29
4.1. Asunto C 133/06, Parlamento Europeo y Comisión vs. Consejo y República Francesa. ....	29
4.2. Procedimientos ligados a los conceptos de “país de origen seguro” y “tercer país seguro” que limitan el derecho de asilo.....	32
a. Solicitudes “manifiestamente infundadas”. ....	32
b. Solicitudes inadmisibles o presunción de inadmisibilidad.....	33
c. Procedimiento acelerado de examen.....	34
<b>IV. Conclusiones</b> .....	<b>36</b>
<b>V. Bibliografía</b> .....	<b>39</b>

## ¿Derecho Internacional de Asilo en peligro en la UE?:

### El concepto de “país de origen seguro”

#### I. Cuestiones introductorias

##### 1. Contexto

Europa atraviesa la mayor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial. En 2015 más de un millón de migrantes y refugiados llegaron a Europa huyendo de la violencia, la persecución y la pobreza. En ese mismo año, 3770 personas murieron en el Mediterráneo en lugares como Sicilia, Lamedura y Grecia. El 2016 se convirtió en el año más mortífero desde que se tienen datos, con más de 5000 muertes en aguas del Mediterráneo.

La Convención de Dublín firmada en 1990 (Dublín I)<sup>2</sup>, es un acuerdo de los Estados miembros de la UE que determina el único estado miembro, normalmente el primero por el que la persona accede a la Unión Europea, responsable de examinar la solicitud de asilo. El sistema de Dublín que ha sido modificado en el 2003 (Dublín II) y 2013 (Dublín III), se basa en la suposición que todas las leyes y procedimientos de asilo de los Estados miembros están fundamentados en unos mismos estándares comunes y que por lo tanto las personas disfrutaran de niveles de protección iguales en todos ellos.

El fracaso del sistema de Dublín se puso de manifiesto en el 2011<sup>3</sup>, cuando países como Grecia e Italia, con economías ya de por sí frágiles, se vieron desbordados ante la incapacidad de absorber el flujo creciente de migración que llegó a sus costas. Otro de los problemas de Dublín ha sido la desigualdad entre Estados miembros en la protección ofrecida a los refugiados, lo que provocó que los refugiados prefirieran países como Suecia o Alemania en los que las condiciones son más favorables para ellos.

La **Agenda Europea sobre Migración** adoptada en mayo del 2015<sup>4</sup> por la Comisión Europea, puso de relieve la necesidad de gestionar mejor la migración. El primer

---

<sup>2</sup> Fue ratificado por el Estado Español en 1995 y entró en vigor el 1 de septiembre de 1997.

BOE nº 183, de 1 de agosto de 1997, páginas 23598 a 23604. Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990.

<sup>3</sup> La doctrina sitúa el fracaso de Dublín en el 2011 con dos Sentencias que marcan un hito muy importante en la comprensión del sistema. La Sentencia del TEDH, M.M.S contra Grecia y Bélgica y, la Sentencia N.S y M.E del TJUE. Ambas sentencias establecen una interpretación de la llamada cláusula de soberanía, cuya utilización debe garantizar, en última instancia, el respeto de los derechos fundamentales de los demandantes de asilo.

<sup>4</sup> Comunicado de prensa de la Comisión, 13 de mayo 2015, para presentar la Agenda Europea de Migración. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm)

paquete de medidas<sup>5</sup> para abordar la crisis, incluyeron (entre otras medidas); un plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes, en el mes de junio se autorizó la puesta en marcha de la primera fase de la operación militar EUNAVFOR Med para desarticular el modelo de negocio de los traficantes y los tratantes de personas en el Mediterráneo, así como una propuesta de reubicación<sup>6</sup> de emergencia de 40.000 personas con necesidad de protección internacional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros.

La Comisión adoptó en septiembre un segundo paquete de medidas<sup>7</sup>, e incluyó (entre otras medidas); la reubicación de 120.000 personas necesitadas de protección internacional (que se suma a las 40.000 anteriores)<sup>8</sup>, la elaboración de una lista común europea de “países de origen seguros” y un fondo fiduciario para África.

En noviembre del 2015, los líderes de la UE y los jefes de Estado africanos se reunieron de “urgencia” en **la Cumbre de la Valeta sobre Migración**<sup>9</sup>. De esta Cumbre surgió una declaración conjunta dedicada al salvamento de vidas y a la protección efectiva de las personas refugiadas, el desarrollo y la migración legal y la movilidad.

Finalmente, a estas iniciativas hay que añadir el conflictivo acuerdo firmado entre la UE y Turquía en el mes de marzo de 2016<sup>10</sup>, en el que Ankara se comprometió a acoger a los refugiados deportados desde Grecia, a cambio de una reapertura de las negociaciones de ingreso de Turquía en la UE, la reactivación del proceso de liberación de visados de los ciudadanos turcos y 6 millones de euros (en dos tandas hasta 2018) para la atención a los refugiados. Este acuerdo, que se tambalea desde el inicio debido, al intento de golpe de estado de julio 2016 y, a la permanente inestabilidad diplomática

---

<sup>5</sup> La propuesta completa puede verse en el siguiente enlace de prensa de la Comisión [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm)

<sup>6</sup> La base legal para poner en marcha la reubicación es el TFUE que en su artículo 78.3 señala que “*si uno o varios Estados se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados*”.

<sup>7</sup> La propuesta completa puede verse en el siguiente enlace de prensa de la Comisión Europea de 9 de septiembre del 2015, “*Refugee Crisis: European Commission takes decisive action*”. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm)

<sup>8</sup> Agotado el plazo de dos años (septiembre 2015 a septiembre 2017) ningún país europeo ha cumplido al 100% con las cuotas de reubicación de refugiados con las que se comprometieron y países como República Checa, Polonia y Hungría directamente han incumplido el compromiso. Ver, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento*. COM (2017)465 final, Bruselas 6.9.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1505201725587&uri=CELEX:52017DC0465>

<sup>9</sup> Valleta Summit, 11-12 november 2015, action plan [http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf), and political declaration. [http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf)

<sup>10</sup> “Declaración UE-Turquía” de 18 de marzo de 2016. Para más información ver la nota de prensa del Consejo Europeo <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

entre el gobierno de Ankara y la UE, es un claro ejemplo más del deseo europeo de externalización de la gestión migratoria.

La llamada crisis de refugiados es en realidad una crisis europea que ha dividido a Europa y ha puesto de manifiesto la debilidad de la gobernanza europea en general y en particular de la gobernanza migratoria. A pesar de que la Política Europea de Inmigración y Asilo comenzó a construirse en Tampere 1999<sup>11</sup>, sin embargo, en mi opinión, se ha llegado a una situación que no existen *de facto* políticas comunes y las actuaciones estatales individuales, llevadas a cabo desde que empezó la crisis en el 2015, son la norma<sup>12</sup>.

## 2. Pregunta de investigación y objetivos

Las medidas adoptadas desde el 2015 por la UE para tratar de “*gestionar mejor la migración en todos sus aspectos*”<sup>13</sup> han sido muchas pero la mayoría, en mi opinión, destinadas a alejar el problema migratorio de las fronteras de la UE. En concreto, la medida de constituir una lista común europea de países de origen seguros adoptada, como hemos visto, en el contexto de la Agenda Europea sobre Migración, ¿contribuye a poner en peligro el Derecho Internacional de Asilo en la UE?.

En el presente trabajo vamos a analizar el concepto de “país de origen seguro”, su origen, su desarrollo en la normativa europea y lo que dicta al respecto la normativa internacional, así como la diferencia con otros conceptos muy próximos, tercer país seguro. También vamos a contrastar las listas de países seguros de los Estados miembros con la lista de países seguros propuesta por la Comisión. Analizaremos la motivación y/o beneficio europeo con la adopción del concepto y, veremos también las posibles motivaciones de los países designados como seguros en la propuesta de la UE. Analizaremos, brevemente, el Acuerdo UE-Turquía cuyo objetivo es precisamente, empezar a considerar a Turquía país seguro. Por último, estudiaremos las implicaciones prácticas para los solicitantes de asilo que provienen de un país “seguro”.

---

<sup>11</sup> Consejo Europeo (1999), Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999.

<sup>12</sup> Países como Hungría, Macedonia y Eslovenia han construido vallas a lo largo de sus fronteras para prevenir la llegada de cientos de miles de migrantes. Gran Bretaña y Francia han incrementado la seguridad alrededor del Canal de la Mancha, Alemania, durante unos meses, suspendió la aplicación de Dublín acogiendo a 800.000 refugiados, España autorizó las devoluciones en caliente, Dinamarca confisca bienes a los refugiados y Suecia, después de décadas, restablece controles migratorios en su frontera con Dinamarca..., la lista es interminable. TeleSUR Noticias, 26 de febrero 2016, “*Las controversiales medidas de Europa contra los refugiados*”, <https://www.telesurtv.net/news/Las-controversiales-medidas-de-Europa-contra-los-refugiados-20160226-0084.html>

<sup>13</sup> Lema empleado por la Comisión Europea para presentar la Agenda Europea de Migración.

### 3. Metodología

Dado que el objeto de esta investigación se centra fundamentalmente en el estudio de una figura exclusivamente jurídica “país de origen seguro”, la metodología a utilizar será principalmente el uso de fuentes primarias y secundarias.

En relación con las fuentes primarias puesto que se trata de un concepto surgido en el seno de la legislación europea en materia de asilo, veremos fundamentalmente, la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 *sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional*<sup>14</sup> (en adelante Directiva 2013/32/UE) y, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE* y, en cuanto a la normativa internacional, destacaremos lo que dicta la norma fundamental sobre refugiados, la Convención de Ginebra.

Por lo que respecta a las fuentes secundarias utilizadas para la realización de este trabajo son; dictámenes e informes institucionales, especialmente relevantes, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo y el Informe del Parlamento Europeo *sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE*, pero también informes de Organizaciones Internacionales, artículos académicos, análisis legislativo y jurisprudencial y notas de prensa.

### 4. Estructura

La presente investigación se divide en tres grandes partes. En la primera parte se hace un repaso del origen del concepto, su definición y se establecen las diferencias con otro concepto muy próximo como es el de tercer país seguro.

La segunda parte constituye el cuerpo de la investigación. Se aborda el marco normativo a nivel internacional y europeo, a través del análisis de las listas de países de origen seguros de los Estados miembros, así como de la lista común propuesta por la Comisión. En este apartado se llevará a cabo también un análisis del porqué y para qué elaborar listas de países seguros. Se verá también el acuerdo UE-Turquía centrándonos en la consideración de Turquía como país seguro. El apartado termina con las implicaciones prácticas para los solicitantes de asilo.

El tercer y último apartado lo cierran las conclusiones.

---

<sup>14</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 *sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional* (refundición) D.O L 180/60, 29 junio 2013.

## II. Estado de la cuestión y marco teórico

### 1. Origen en Europa del concepto “país de origen seguro”.

El concepto de “país de origen seguro” se remonta al Tratado de Ámsterdam (1997)<sup>15</sup>. Este texto, en vigor desde 1999 contiene en sus anexos el Protocolo 24, más conocido en Europa como el Protocolo Aznar porque fue el expresidente español, José María Aznar, quien lo impulsó con éxito. El Protocolo (nº 24) *sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea*<sup>16</sup>, restringe, aunque no limita, la posibilidad de que un Estado miembro proporcione asilo político a un nacional de otro Estado miembro partiendo de la base de que todos los Estados miembros de la Unión Europea lo son porque cumplen con unos estándares muy altos de democracia y respeto a los derechos fundamentales, que haría imposible que uno de sus ciudadanos se convirtiera en refugiado<sup>17</sup>.

En concreto el Protocolo Aznar tiene un solo artículo en el que se establece que “*Dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo*”.

Aunque este es sin duda el origen del concepto, no es hasta el 2005 que se normaliza por primera vez en Europa en la *Directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*, Directiva 2005/85/CE de 1 de diciembre del 2005<sup>18</sup> el concepto de “país de origen seguro”. La noción fue mantenida cuando la Directiva fue refundida en el 2013 por la Directiva 2013/32/UE.

Bajo esta Directiva 2005/85/CE, los solicitantes de asilo procedentes de países seguros podrían ser elegibles para acelerar el procedimiento de examen si (art. 23. 4 .c): “*La solicitud de asilo se considera infundada: i) por proceder el solicitante de un país de origen seguro a efectos de los artículos 29, 30 y 31*”.

La transposición de las Directivas sobre Procedimientos de Asilo (2005 y 2013) en las legislaciones nacionales ha resultado de la adopción por parte de varios Estados

---

<sup>15</sup> Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

<sup>16</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Protocolo (nº24) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. D.O nº 115 de 09/05/2008 p.0305-0306.

<sup>17</sup> Este caso se ha planteado recientemente con el ex presidente de la Generalitat de Cataluña, Carles Puigdemont que, como medida para eludir la prisión en España, viajó a Bélgica con la presunta intención de solicitar asilo en este país europeo.

<sup>18</sup> Directiva 2005/85 *sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*, D.O C 326, de 13 de diciembre de 2005.

miembros de listas de países considerados “seguros”. Algunos Estados miembros han adoptado estas listas recientemente como parte de las medidas tomadas en el contexto de la mal llamada “crisis de refugiados”.

La idea de adoptar una lista común de “países de origen seguros” ha sido planteada en distintas ocasiones, incluido durante los trabajos previos para la adopción de las Directivas sobre Procedimientos de Asilo, pero varios Estados miembros se han opuesto siempre a la idea de una única lista común prefiriendo mantener el sistema de listas nacionales.

En esta ocasión, sin embargo, la Comisión en respuesta a la situación de crisis en el Mediterráneo, y como medida estructural, en septiembre del 2015 elaboró una propuesta de Reglamento *por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE*<sup>19</sup>. Los siete países designados seguros para la Unión Europea en esta propuesta son: **Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía**. La medida tiene como objetivo no solo contribuir a la armonización del sistema europeo de asilo, también aportar eficacia al sistema. Por un lado, desalentando solicitudes injustificadas o abusivas y, por otro, facilitando la devolución o repatriación de los solicitantes de asilo denegados por solicitudes manifiestamente infundadas.

De ser aprobado el Reglamento, todos los Estados miembros tienen obligación de respetar esta lista común de países seguros. La elección del acto legislativo no es fortuita ya que el Reglamento no tiene necesidad de transposición a las legislaciones nacionales y entra en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## 2. Concepto “país de origen seguro” y la diferencia con “tercer país seguro”.

El concepto de “país de origen seguro” es diferente del concepto de “tercer país seguro”. El primero define a un país, en el que sus ciudadanos no sufren persecución, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes, amenazas de violencia o, conflictos armados, en definitiva, un país en el que el Estado de Derecho se respeta.

El artículo 36 (1) de la Directiva 2013/32/UE, dice que: “*Un tercer país designado como país de origen seguro de conformidad con la presente Directiva podrá, tras un examen individual de la solicitud, ser considerado país de origen seguro para un solicitante concreto solo si:*

(a) *el solicitante posee la nacionalidad de dicho país, o *

(b) *es apátrida y anteriormente tuvo su residencia habitual en dicho país, *

*y no ha aducido motivo grave alguno para que el país no se considere país de origen*

---

<sup>19</sup> El Reglamento en cuestión a fecha de este informe, sigue siendo sólo una propuesta.

*seguro en sus circunstancias particulares a los efectos de su derecho a ser beneficiario de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE<sup>20</sup>.*”

Así pues, el principio de “país de origen seguro” se basa en que algunos países pueden *a priori* considerarse seguros y, por lo tanto, las solicitudes de asilo de las personas procedentes de dichos países pueden desestimarse sin que sea necesario un estudio en profundidad.

Mientras que un “tercer país seguro” es un país por donde las personas necesitadas de protección internacional han transitado (sin solicitar asilo) y que, al ser considerado seguro, en los mismos términos que los definidos para los países de origen seguros, los solicitantes de asilo no solo pueden, sino que legítimamente deben buscar protección internacional en el mismo.

El artículo 38 (1) de la Directiva 2013/32/UE, dice que: “*Los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios:*

- (c) Su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;*
- (d) No hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;*
- (e) Se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;*
- (f) Se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional;*
- (g) Existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiados y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra”.*

Esto significa que la legislación nacional del “tercer país seguro” debe permitir que las solicitudes de asilo de particulares sean examinadas de conformidad con todas las garantías procesales establecidas en el derecho internacional, incluido el derecho a un recurso efectivo, para solicitar el estatuto de refugiado, y disfrutar de los derechos consagrados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de

---

<sup>20</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, *por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)* (DO L 337 de 20.12.2011).

1951<sup>21</sup> (en adelante Convención de Ginebra o Convención de 1951), incluidos los derechos económicos y sociales.

Por otro lado, el solicitante puede impugnar ante una autoridad competente la aplicación del concepto de tercer país seguro sobre la base de que el tercer país no es seguro en sus circunstancias particulares (artículo 39.3 de la Directiva 2013/32/UE). Las apelaciones contra las decisiones que consideran inadmisibles las solicitudes de asilo tienen efecto suspensivo. A la espera de la decisión de la autoridad competente, la persona no puede, por lo tanto, ser expulsada al país de tránsito que se considere seguro.

El gran problema de este concepto es que una vez que el solicitante de asilo es devuelto al país seguro por el que transitó, el Estado que ha efectuado esa devolución no tiene ninguna obligación legal de constatar que efectivamente recibe la protección internacional y que la misma es eficaz y duradera.

La Comisión tiene la intención de seguir el mismo procedimiento y adoptar una lista común de "terceros países seguros" con el fin de devolver solicitantes de asilo a países por los que transitaron antes de llegar a la Unión Europea donde podían legítimamente presentar su solicitud de asilo<sup>22</sup>.

Lógicamente, esta lista, de elaborarse, contendrá en mi opinión, al menos los mismos países que la lista de “países de origen seguros”. Así, los países “seguros” lo serán tanto para sus nacionales como para las personas necesitadas de protección internacional que transiten por ellos y donde, como hemos visto, según la normativa europea, no sólo podrían, sino que deberían legítimamente presentar su solicitud de asilo. Precisamente, como veremos más adelante, esta es la razón de ser del Acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, la designación de Turquía como “(tercer) país seguro”.

---

<sup>21</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

<sup>22</sup> Institut de Drets Humans de Catalunya, 27 mayo de 2016, “*Las listas de países seguros de la Unión Europea: una negación del derecho de asilo*”. <https://www.idhc.org/es/actualidad/las-listas-de-paises-seguros-de-la-union-europea-una-negacioin-del-derecho-de-asilo.php>

<b>CARACTERÍSTICAS/ELEMENTOS</b>  <b>País seguro</b>	<b>País de origen seguro</b>  <b>(art 36 Directiva 2013/32/UE)</b>	<b>Tercer país seguro</b>  <b>(art. 38 Directiva 2013/32/UE)</b>
Sistema democrático. No persecución, no torturas ni tratos inhumanos o degradantes, no amenazas ni conflictos	Sí. No existe persecución según la acepción del art. 9 de la Directiva 2011/95/UE	Sí. No existe persecución según la acepción del art. 9 de la Directiva 2011/95/UE
País no europeo	Sí, es un país no europeo	Sí, es un país no europeo
País de tránsito	No. Es seguro para sus nacionales.	Sí. Es seguro para las personas que transitan.
Protege a las personas con necesidad de protección internacional	Sí. Sus nacionales tienen que refutar que el país no es seguro en sus circunstancias particulares.	Las personas con necesidad de protección deberían “legítimamente” presentar su solicitud de asilo ya que el Estado ha ratificado la Convención de Ginebra, existen garantías suficientes de respeto a los derechos humanos y al principio de no devolución.
Permite procedimientos específicos de examen	Solicitud manifiestamente infundada (art. 32.2 Directiva 2013/32/UE).  Procedimiento acelerado de examen y en frontera. (art. 31.8 (b) Directiva 2013/32/UE)	Solicitud inadmisibles o presunción de inadmisibilidad (art.33.2.c Directiva 2013/32/UE).  Procedimientos fronterizos (art. 43 Directiva 2013/32/UE)
Permite devolución	Sí, al país de nacionalidad (origen).	Sí, al país de tránsito.
Permite recurso	Sí, pero no tiene efecto	Sí, tiene efecto

---

	suspensivo automático.	suspensivo.
--	------------------------	-------------

Fuente: Elaboración propia

### III. Cuerpo de la investigación

#### 1. Marco normativo

##### 1.1 La Convención de 1951.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados elaborado en Nueva York en 1967<sup>23</sup>, elimina la restricción temporal y geográfica contenidas en la Convención original<sup>24</sup>.

La Convención define quién es un refugiado en su artículo 1 “*Un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o de residencia habitual, tiene un fundado temor de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, y no puede, o no quiere acogerse a la protección de su país, o regresar a él, por temor a ser perseguido*”. Describe los derechos de los refugiados, y las obligaciones de los Estados, así como las obligaciones de los refugiados para con el gobierno de acogida. Una de las disposiciones clave estipula que un refugiado no puede ser devuelto a un país donde tema ser perseguido.

Inicialmente, la Convención se limitó a proteger a los refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial, pero el Protocolo de 1967 amplió el alcance de la Convención en un momento en que el problema del desplazamiento se extendía por el mundo. Ambos documentos han servido de inspiración a otros instrumentos regionales, como la Convención sobre los Refugiados en África de la OUA (Organización para la Unidad Africana) de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984 en América Latina.

El concepto de “país de origen seguro” va en contra de la Convención de las Naciones Unidas. La Convención establece que los refugiados tienen derecho individual a solicitar asilo y a no ser discriminados por motivos de raza, religión o país de origen. Por lo tanto, si se tiene en cuenta su país de origen (para no otorgar la protección) se estaría incurriendo en motivos de discriminación por razón de nacionalidad.

---

<sup>23</sup> Naciones Unidas, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

<sup>24</sup> Es conveniente matizar que si bien el Protocolo de 1967 elimina la limitación temporal de modo absoluto. En cambio, la limitación por nacionalidad solo la elimina para futuras adhesiones (es decir, las posteriores a 1967), por eso Turquía que era parte del Convenio de 1951 desde el origen, mantiene la limitación por país de origen y sólo reconoce como refugiados a los europeos.

**¿Puede un país ser declarado “seguro” porque no genera refugiados?**

No. Incluso las solicitudes de asilo de ciudadanos de países donde no existe prácticamente riesgo de persecución, deben ser consideradas, porque incluso en las sociedades más benévolas pueden darse casos de actos aberrantes. No obstante, estas peticiones pueden ser tramitadas a través de un “procedimiento acelerado”, por el cual se estudien debidamente las alegaciones del solicitante de asilo.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Preguntas y Respuestas, UNHCR

## 1.2 El principio de “non-refoulement”.

El principio de *non-refoulement* (no devolución) forma parte del derecho internacional consuetudinario, todos los Estados, hayan o no firmado la Convención de Naciones Unidas sobre los refugiados, tienen la obligación de respetar el principio de no devolución, este principio prohíbe la devolución de una persona a un país donde tema ser perseguida.

El artículo 33 (1) de la Convención de 1951 define así el principio de no devolución: *“Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de opiniones políticas”*.

Este principio se aplica a todos los refugiados, incluidos los solicitantes de asilo cuya condición aún no se ha determinado. El artículo 33 también protege de ser rechazada en la frontera a toda persona que huye de la persecución y solicita asilo. Por último, también vulnera la protección que dispensa el artículo 33, la devolución en cadena o indirecta, esto es, cuando una persona no es devuelta directamente a su país de origen sino a otro que luego le devuelve a su vez sin evaluar, de forma satisfactoria y con las debidas garantías, su petición de asilo.

Otros Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas también incluyen entre sus artículos el principio de no devolución:

- *La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*<sup>25</sup>, en su artículo 3 estipula que nadie puede ser devuelto a un país donde corra peligro de ser torturado, ni siquiera los condenados por algún delito.
- *Declaración de Naciones Unidas sobre asilo territorial*<sup>26</sup>, artículo 3.
- *Declaración de Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*<sup>27</sup>, artículo 8.

<sup>25</sup> Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27 (1).

<sup>26</sup> Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

- Principios de las Naciones Unidas relativos a una *Eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*<sup>28</sup>, Principio nº 5.

El principio de no devolución se recoge también en varias normas regionales de Derechos Humanos:

- El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales<sup>29</sup>, artículo 3.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>30</sup>, artículo 22 (6, 8 y 9).
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (carta de Banjul)<sup>31</sup>, artículo 12(4).
- La Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África<sup>32</sup>, artículo 2 (3).
- La Declaración de Cartagena sobre refugiados<sup>33</sup>, en la conclusión quinta, subraya “*la importancia y significación del principio de no devolución*”.

Tanto la Convención de la OUA como la Declaración de Cartagena identifican de forma explícita el rechazo en la frontera como una vulneración del principio de no devolución.

---

<sup>27</sup> Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992.

<sup>28</sup> Consejo Económico y Social de la ONU. Resolución 1989/65, 24 de mayo de 1989.

<sup>29</sup> El Consejo de Europa firmó en 1950 el CEDH, un tratado internacional para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en Europa. Los cuarenta y siete países que forman el Consejo de Europa, de los que veintiocho son miembros de la UE, se han adherido al Convenio.

El Convenio creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el fin de proteger a las personas de las violaciones de los derechos humanos. Cualquier persona cuyos derechos hayan sido violados en virtud del Convenio por un Estado parte puede presentar su caso ante el Tribunal. Esta es una característica innovadora que estableció derechos individuales en la esfera internacional. Las sentencias que determinen violaciones son vinculantes para los países correspondientes. El Comité de Ministros del Consejo de Europa supervisa la ejecución de las sentencias.

El Convenio cuenta con varios protocolos que modifican su marco.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, permite que la UE se adhiera al CEDH y en 2013 se ultimó un preacuerdo de adhesión. Sin embargo, el proyecto de acuerdo alcanzado se sometió, por parte comunitaria, al preceptivo dictamen vinculante del TJUE, *Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre*, y en su resolución el Tribunal impuso unas condiciones tan severas que el proceso de adhesión está parado desde entonces.

<sup>30</sup> Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entró en Vigor el 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención.

<sup>31</sup> Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenia.

<sup>32</sup> Aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969). Entró en vigor el 20 de junio de 1974, conforme con lo dispuesto en el artículo 2.

<sup>33</sup> Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

El principio de no devolución, tal y como se encuentra recogido en el artículo 33 de la Convención de los Refugiados de la ONU, no es absoluto. El artículo afirma que no puede invocarse cuando haya razones fundadas para considerar al solicitante de asilo como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o cuando quien se acoge a él haya sido condenado “*por delito particularmente grave*” y constituya un peligro para la sociedad de acogida.

Por último, otra constancia más de la importancia del principio de no devolución lo constituye el hecho que su precepto sea considerado, por el artículo 42 de la Convención de 1951, como una de las disposiciones fundamentales y, por lo tanto, no se le pueden formular reservas.

### **1.3 Las listas de los “países de origen seguros” de los Estados miembros.**

Como hemos visto, el concepto de “país de origen seguro” lo encontramos en los artículos 36 y 37 de la Directiva 2013/32/UE.

Más adelante veremos con mayor detalle que la Directiva 2013/32/UE permite a los Estados miembros aplicar modalidades procedimentales específicas, en particular, procedimientos acelerados y fronterizos, cuando el solicitante sea nacional de un país (o apátrida, en relación con un tercer país de residencia habitual anterior) que haya sido designado país de origen seguro en virtud de las leyes nacionales y que, además, pueda considerarse seguro para el solicitante teniendo en cuenta sus circunstancias particulares.

Precisamente por este motivo, porque el legislador entiende las importantes implicaciones prácticas que suponen para un solicitante de asilo que proviene de un país designado seguro, la Directiva 2013/32/UE establece en su **anexo 1** criterios comunes para que un Estado miembro pueda constituir su lista de países de origen seguros:

*«Se considerará que un país es un país de origen seguro cuando, atendiendo a la situación jurídica, a la aplicación del Derecho dentro de un sistema democrático y a las circunstancias políticas generales, pueda demostrarse que de manera general y sistemática no existen persecución en la acepción del artículo 9 de la Directiva 2011/95/UE, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes ni amenaza de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.*

*Al realizarse esta valoración se tendrá en cuenta, entre otras cosas, el grado de protección que se ofrece contra la persecución o los malos tratos mediante:*

*(a) las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican;*

*(b) la observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, en*

*particular aquellos que, con arreglo al artículo 15, apartado 2, del referido Convenio Europeo, no son susceptibles de excepciones;*

*(c) el respeto del principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;*

*(d) la existencia de un sistema de vías de recurso eficaces contra las violaciones de dichos derechos y libertades.»*

Hasta la fecha, solo 12 de los 28 Estados miembros han aprobado listas nacionales de países de origen seguros<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Existen también las llamadas “listas blancas”, son listas elaboradas por algunos gobiernos europeos que no disponen de listas oficiales de países de origen seguros, estas listas se utilizan de manera “extraoficial” para devolver a los solicitantes de asilo a sus países suponiendo que no corren peligro si vuelven.

**Listas nacionales actuales**

Estado miembro	Países considerados seguros
Austria	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, países del EEE/Suiza, Canadá, Australia, Nueva Zelanda
Bélgica	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, India
Bulgaria	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia, Ucrania, Argelia, Etiopía, Ghana, Nigeria, Tanzania, Armenia, Bangladesh, China, Georgia, India, Turquía
República Checa	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, países del EEE/Suiza, Liechtenstein, Canadá, EE.UU., Mongolia, Australia, Nueva Zelanda
Dinamarca	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, países de la AELC, Moldavia, Federación de Rusia, Canadá, EE.UU., Mongolia, Australia, Japón, Nueva Zelanda
Francia	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Moldavia, Benín, Cabo Verde, Ghana, Mauricio, Senegal, Tanzania, Armenia, Georgia, India, Mongolia
Alemania	Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Ghana, Senegal
Irlanda	Sudáfrica
Luxemburgo	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Ucrania, Benín*, Cabo Verde, Ghana*, Senegal
Malta	Países de la AELC/Suiza, Benín, Botsuana, Cabo Verde, Gabón, Ghana, Senegal, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Jamaica, Uruguay, EE.UU., India, Australia, Japón, Nueva Zelanda
Eslovaquia	Montenegro, países del EEE/Suiza, Ghana, Kenia, Mauricio, Seychelles, Sudáfrica, Canadá, EE.UU., Australia, Japón, Nueva Zelanda
Reino Unido	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Moldavia, Ucrania, Gambia*, Ghana*, Kenia*, Liberia*, Malawi*, Mali, Mauricio*, Nigeria, Sudáfrica, Sierra Leona*, Bolivia, Brasil, Ecuador*, Jamaica, Perú, India, Mongolia, Corea del Sur

\* Únicamente seguro para los varones

Fuente: Comisión Europea

A la vista de las listas de estos 12 países se observan claras divergencias que podrían estar motivadas por la diferencia en la valoración del concepto de seguridad de un país a otro, pero también, podrían tener otro tipo de motivación menos transparente y responsable, como es el **pragmatismo político** o **la oportunidad política** del momento. Así, por ejemplo, a Bulgaria le interesa designar Armenia y Turquía como “países seguros”, entre otras posibles motivaciones, para evitar la eventual presión migratoria procedente de sus dos países vecinos.

El caso más evidente de manipulación del concepto de seguridad se hace patente, sin lugar a dudas, en el esfuerzo de la Comisión Europea para designar a Turquía como

“país de origen seguro”, en un momento en el que la situación de los derechos humanos en Turquía ha sido la peor en décadas<sup>35</sup>.

#### 1.4 La lista de “países de origen seguros” de la Comisión Europea.

Como ya hemos mencionado, en la Agenda Europea sobre Migración, una de las medidas adoptadas por la Comisión, para aliviar a Europa de la presión migratoria, ha sido, precisamente, la de reforzar las disposiciones sobre el concepto de “país de origen seguro” contenidas en la Directiva 2013/32/UE.

El Consejo Europeo, en sus conclusiones de 25 y 26 de junio 2015, dispuso que la aplicación de esa medida incluye la creación de una lista común a la Unión Europea de países de origen seguros.

En septiembre del 2015 la Comisión presentó su propuesta de Reglamento *por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE*. En un principio, la lista común europea debía estar basada en las listas nacionales preexistentes. Sin embargo, las divergencias entre listas son tan grandes que se da la sorprendente situación que ningún país haya sido considerado “seguro” de manera unánime por los 12 países. Turquía, por ejemplo, sólo aparece en la lista de Bulgaria.

La lista de la UE:	
12 países de la UE * disponen ya de listas nacionales de países de origen seguros. La Comisión propone ahora una única lista común a la UE.	
<b>Albania:</b>	<b>Montenegro:</b>
→ 7,8 % de solicitudes fundadas en 2014	→ 3 % de solicitudes fundadas en 2014
→ 8 Estados miembros la han designado país de origen seguro	→ 9 Estados miembros lo han designado país de origen seguro
→ País candidato a la adhesión a la UE	→ País candidato a la adhesión a la UE
<b>Bosnia y Herzegovina:</b>	<b>Serbia:</b>
→ 4,6% de solicitudes fundadas en 2014	→ 1,8 % de solicitudes fundadas en 2014
→ 9 Estados miembros la han designado país de origen seguro	→ 9 Estados miembros lo han designado país de origen seguro
<b>Antigua República Yugoslava de Macedonia:</b>	→ País candidato a la adhesión a la UE
→ 0,9% de solicitudes fundadas en 2014	<b>Turquía:</b>
→ 7 Estados miembros la han designado país de origen seguro	→ 23,1% de solicitudes fundadas en 2014
→ País candidato a la adhesión a la UE	→ 1 Estado miembro la ha designado país de origen seguro
<b>Kosovo:</b>	→ País candidato a la adhesión a la UE
→ 6,3 % de solicitudes fundadas en 2014	<b>Podrán añadirse otros países en el futuro</b>
→ 6 Estados miembros lo han designado país de origen seguro	

Fuente: Comisión Europea

<sup>35</sup> Un informe de la Naciones Unidas expone con detalle la destrucción masiva y las violaciones de derechos perpetradas en el sureste de Turquía entre julio 2015 y diciembre del 2016 <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21342&LangID=S>.

### 1.5 Ambigüedad del concepto de “seguridad”.

Con arreglo al Derecho Internacional (Convención de Ginebra y su Protocolo de 1967) y, al Derecho de la Unión Europea, **un país se considera seguro** cuando está dotado de un sistema democrático y, de forma general y sistemática sus ciudadanos no sufren: persecución<sup>36</sup>, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes, amenazas de violencia o, conflictos armados.

Por otro lado, siempre que los Estados miembros de la Unión Europea deciden designar a un país como candidato a la adhesión de la Unión Europea, evalúan que el país en cuestión cumpla con los “criterios de Copenhague”<sup>37</sup> garantía de democracia y de Estado de Derecho, respecto de los derechos humanos y protección de las minorías. Los candidatos a la adhesión a la Unión Europea suelen ser, por lo tanto, países “seguros”<sup>38</sup>. Cinco de los siete países de la lista común propuesta por la Comisión son actualmente candidatos a la adhesión a la Unión Europea: Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Montenegro y Turquía.

A la vista de las listas oficiales de países de origen seguros elaboradas por 12 Estados miembros: Austria, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, República Checa y el Reino Unido, podemos apreciar claramente que la transposición del término seguridad difiere de un país a otro. Esto se ve claramente, por ejemplo, en lo que respecta al tema de género, si bien Francia establece claramente un principio de uniformidad (hombres y mujeres), el Reino Unido no menciona el tema en su legislación lo que lleva a considerar a Gambia y Ghana países inseguros sólo para las mujeres.

La ambigüedad del concepto también puede ser utilizada de manera poco transparente, por los gobiernos e incluso, como hemos visto con la firma del acuerdo UE-Turquía, por la Comisión Europea.

Esta falta de transparencia en el uso del término *seguridad*, como venimos repitiendo a lo largo de todo el documento y veremos con detalle más adelante, provoca graves consecuencias para los derechos de los solicitantes de asilo: revisión acelerada (art. 31.8. (b) de la Directiva 2013/32/UE), no aplicación de las apelaciones suspensivas, probable rechazo de la demanda por ser inadmisibles en el caso de "terceros países seguros" y, devolución del solicitante a su país de origen.

---

<sup>36</sup> Persecución en la acepción del artículo 9 de la Directiva 2011/95/UE.

<sup>37</sup> Los criterios de adhesión se definieron en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y se conocen como “The Copenhagen Criteria”. Estos criterios fijan una serie de condiciones sobre democracia, economía y política para los países que desean formar parte de la Unión Europea.

<sup>38</sup> El estatuto de país candidato a la adhesión a la Unión Europea no supone que el país en cuestión cumpla ya los Criterios de Copenhague, sino que ha iniciado el proceso para validar su cumplimiento.

Como respuesta a la propuesta de la Comisión, varias instituciones han reaccionado; la Agencia Europea de Derechos Humanos (FRA)<sup>39</sup>, ha hecho hincapié en la necesidad de garantizar una atención particular a los miembros de los grupos minoritarios que corren un riesgo particular de sufrir discriminación si son devueltos y, el Comité Económico y Social, el 10 de diciembre de 2015, en su Recomendación 2.11<sup>40</sup> entiende que “(...) *no cabe en modo alguno aplicar el concepto de “país de origen seguro” en casos de no respeto a la libertad de prensa o vulneración del pluralismo político, así como en países donde exista persecución por motivos de género y/o orientación sexual, o por pertenencia a minorías nacionales, étnicas, culturales o religiosas*”.

## 2. ¿Porqué y para qué elaborar listas de “países de origen seguros”?

### 2.1. La motivación europea para designar a determinados países como “países de origen seguros”.

Desde 1999, la Unión Europea ha ido adoptando toda una serie de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el objetivo de armonizar la legislación en materia de asilo y que todos los solicitantes tengan la misma protección y las mismas garantías en cualquier país europeo.

La Directiva 2013/32/UE pretende reducir las disparidades entre procedimientos nacionales y garantizar unas decisiones de asilo más rápidas y equitativas. Precisamente, la Directiva 2013/32/UE establece en su Anexo 1 los *criterios comunes para la designación por los Estados miembros de terceros países de origen seguros*. En base a estos criterios establecidos en la Directiva, como hemos visto, algunos Estados miembros ya cuentan con sus propias listas de países de origen seguros.

Así pues, una de las motivaciones fundamentales de la UE para el establecimiento de una lista común a la UE de países de origen seguros es contribuir a **la armonización del sistema europeo de asilo**, así como **subsanan algunas de las divergencias actuales** entre las listas nacionales de países de origen seguros de los Estados miembros<sup>41</sup>.

Siendo, otra de las motivaciones, la de **aportar “eficacia” al sistema**; desalentando solicitudes injustificadas o abusivas por un lado y, facilitando la devolución o

---

<sup>39</sup> European Union Agency For Fundamental Rights, “4 fundamental rights issues to consider in EU safe countries list”, 6 Abril 2016. <http://fra.europa.eu/en/press-release/2016/4-fundamental-rights-issues-consider-eu-safe-countries-list>

<sup>40</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE. COM (2015) 452 final. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/establishing-european-list-safe-countries-origin>

<sup>41</sup> Ha de resaltarse que la adopción de un listado común de países de origen seguro no necesariamente redundará en una mayor armonización, ya que la Directiva 2013/32/UE permite la convivencia de este listado común con los listados nacionales de cada Estado miembro.

repatriación de los solicitantes de asilo denegados por “solicitudes manifiestamente infundadas”, por otro.

Finalmente, en septiembre de 2015, la Comisión propuso la adopción de un Reglamento que incluye una lista de siete países, escogidos según los siguientes indicadores: i) la existencia de un marco legislativo de protección de los derechos humanos, ii) la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, iii) el número de condenas del país en cuestión por el TEDH, iv) el estatuto de país candidato a la adhesión a la UE, v) los porcentajes de reconocimiento de protección internacional de los nacionales de estos países y, vi) la inclusión del país en cuestión en los listados nacionales de país de origen seguro.

Con respecto a la elección de los siete países en función de los indicadores mencionados, el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen de 10 de diciembre de 2015<sup>42</sup>, señaló lo siguiente:

*“Sin embargo, estos indicadores parece que no valoran adecuadamente los criterios establecidos en el Anexo 1 de la Directiva de Procedimiento, al no analizar –por ejemplo- la aplicación práctica del Derecho y el respeto efectivo de los derechos humanos, o la inexistencia de persecución o daños graves por los motivos que dan derecho al reconocimiento de protección internacional.”*

El problema es que si bien, por un lado, es cierto que el establecimiento de una lista común de países de origen seguros, aporta coherencia y eficacia al sistema. Por otro, como también veremos más adelante, para los solicitantes de asilo, el concepto de país de origen seguro, tiene importantes implicaciones prácticas, implicaciones que merman el acceso a la protección internacional a los nacionales de estos países, al operar la presunción de que se trata de una solicitud infundada (artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2013/32/UE).

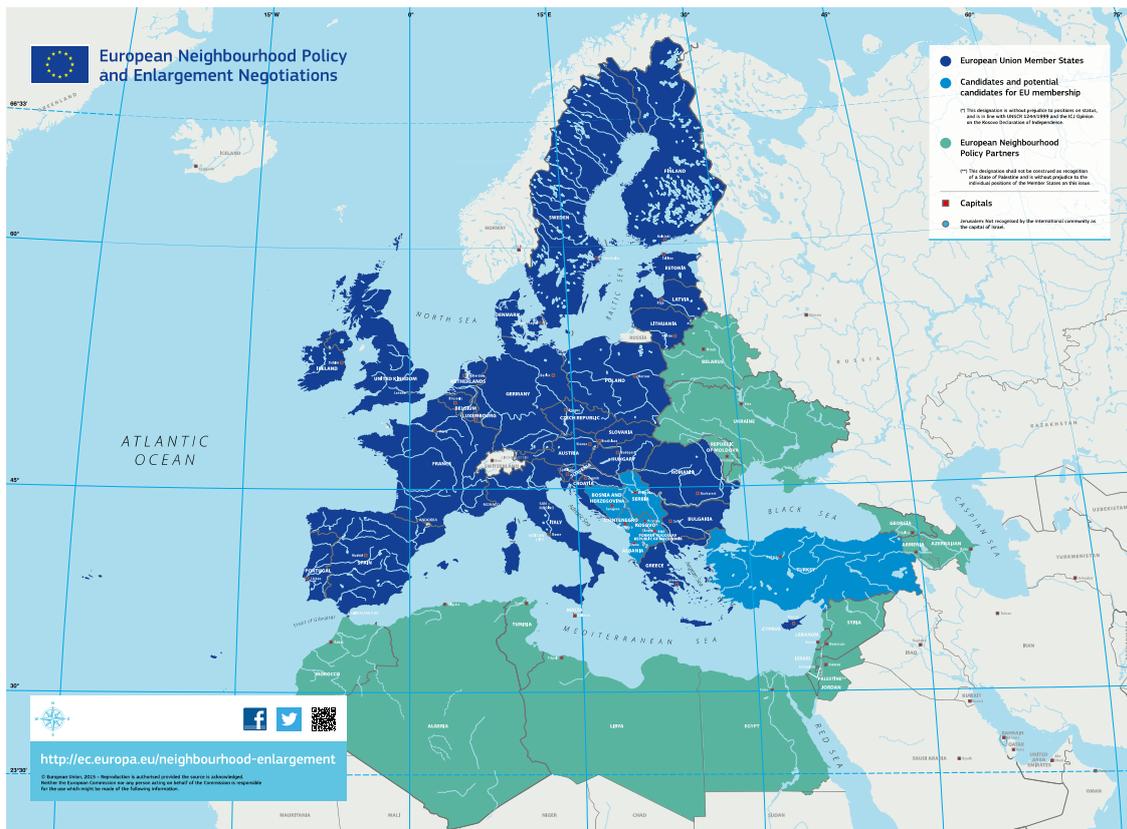
Para terminar, y en el mismo sentido argumental. La elección de los siete países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía (ver mapa), no parece, a la vista de las apreciaciones del Comité Económico y Social Europeo en el Dictamen al que hemos hecho referencia y, a la vista de los numerosos informes de evaluación de la situación de los derechos humanos en los países elegidos - fundamentalmente flagrante el caso de Turquía -, que dicha elección responda únicamente a los criterios o indicadores recogidos en el Anexo 1 de la Directiva de Procedimiento, sino más bien a un interés geoestratégico de contención y control de la movilidad humana que contribuya a la protección de la llamada *Europa fortaleza*.

---

<sup>42</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de diciembre de 2015*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52015AE5379>

En el contexto de la actual crisis no es extraño que se ponga en cuestión la verdadera motivación de la UE, sobre todo teniendo en cuenta no sólo esta medida aislada, sino el conjunto de las medidas adoptadas por la UE para hacer frente a la crisis (fortalecimiento e incremento de seguridad en las fronteras exteriores, Acuerdo UE-Turquía, medidas relativas a la readmisión de migrantes<sup>43</sup>, etc.).

Así, cabría hacerse las siguientes preguntas, ¿Qué pesa más en la balanza de la UE, la coherencia y eficacia del sistema o la salvaguarda y protección de los derechos humanos?, ¿La seguridad y el control o, las personas al interior y exterior de sus fronteras?.



## 2.2. La motivación de los terceros países para ser designados como “países de origen seguros”.

No es difícil determinar cuáles son las motivaciones de los terceros países para ser designados “países de origen seguros” por la Unión Europea. Sin embargo, conviene distinguir y matizar, por un lado, los países de los Balcanes Occidentales: Albania,

<sup>43</sup> La Comisión Europea recomendó a principios de marzo de 2017 a los Estados Miembros que amplíen y apuren los plazos de detención para lograr el mayor número de readmisiones posibles. Ver, [https://elpais.com/internacional/2017/03/02/actualidad/1488459361\\_892675.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/02/actualidad/1488459361_892675.html)

Bosnia y Herzegovina, República de Macedonia, Montenegro, Serbia y Kosovo<sup>44</sup> de, Turquía.

Todos los países de los **Balcanes Occidentales** son potencialmente candidatos a la adhesión a la Unión Europea y han firmado acuerdos de estabilización y asociación con la Unión Europea<sup>45</sup>. Sin embargo, lo cierto es que los Balcanes se han mantenido, durante casi dos décadas, fuera de la lista de prioridades de la agenda europea. A finales de 2014, cuando arrancó la Comisión Juncker, su presidente dejó claro que ampliar más la Unión no formaba parte de su agenda, consecuencia indudable de la fatiga que las sucesivas ampliaciones habían causado en toda Europa (*fatiga de la ampliación*) y también de las duras retóricas de las fuerzas políticas que, en el actual ambiente populista, asocian la ampliación con mayores cotas de inmigración e inseguridad.

Sin embargo, la crisis de los refugiados que se inició en otoño del 2015 hizo patente la importancia de la región para otros países de la UE. Y evidenció que, precisamente lo que trataba de evitar Europa, la inmigración y la inseguridad<sup>46</sup>, se volvería todavía un problema mayor debido a que los Balcanes occidentales siguen siendo una zona frágil, y que, por lo tanto, el estancamiento prolongado del proceso de ampliación podría jugar en contra de la estabilidad de Europa.

Así pues, tras años de escasos progresos en el proceso de adhesión, el grupo de los cinco balcánicos y europeos vuelven a estar alineados. La motivación de los primeros, es **la adhesión a Europa**; por **seguridad**, por **identidad** y por supuesto, y esto es unánime a todos los candidatos, por **el elemento económico** de la adhesión (fondos europeos y acceso al mercado común con sus cuatro pilares: libre movimiento de capitales, bienes, servicios y mano de obra) y, en el caso concreto de Kosovo para conseguir su tan deseada **liberalización de visados**<sup>47</sup>. Mientras que los segundos, los europeos, buscan mayor seguridad y control de la migración.

---

<sup>44</sup> Croacia pertenece a los Balcanes Occidentales, pero desde el 1 de julio del 2013 se ha convertido en el Estado miembro número 28 de la UE.

<sup>45</sup> El Proceso de Estabilización y Armonización (PEA) para los Balcanes Occidentales comenzó sus trabajos en 1999, pero no fue hasta el Consejo Europeo de Tesalónica en 2003 donde se concretó el deseo, por parte de la UE, de la incorporación de los Balcanes a Europa. De este Consejo Europeo salió el documento titulado, “*La agenda de Tesalónica para los Balcanes Occidentales: hacia la integración europea*” (2003).

<sup>46</sup> La llamada ruta de los Balcanes conecta Grecia con Austria a través de Macedonia, Serbia, Croacia y Eslovenia. Desde septiembre de 2015 estos países establecieron un corredor humanitario para facilitar el tránsito de los refugiados hacia sus países de destino. El corredor se cerró oficialmente en marzo del 2016 con el Acuerdo UE-Turquía.

<sup>47</sup> Desde diciembre de 2009, los ciudadanos de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia pueden viajar sin visado a los países del espacio Schengen y los ciudadanos de Albania y Bosnia Herzegovina, desde noviembre 2010. En enero de 2012 se inició el diálogo con Kosovo, pero hasta la fecha la liberalización del régimen de visados está condicionada al cumplimiento de los requisitos pertinentes (entre ellos la ratificación del acuerdo fronterizo con Montenegro).

En cuanto a **Turquía**, se postuló como candidato a la UE en 1987 y las negociaciones comenzaron en 2005. Sin embargo, su adhesión ha sido y sigue siendo un tema muy controvertido. La cuestión de Chipre, las pocas garantías judiciales, la situación de los derechos humanos, la campaña militar contra el PKK en el sureste, así como la purga lanzada contra la oposición tras el golpe de estado fallido de julio de 2016, han hecho que la relación UE-Turquía haya sido, sobre todo en los últimos tiempos, una verdadera carrera de obstáculos.

No obstante, la gota que parece haber colmado el vaso europeo, por lo menos en lo que se refiere a las negociaciones de adhesión, ha sido el referéndum organizado por Erdogan en abril del 2017 que con el triunfo del sí a las 18 enmiendas constitucionales, propuestas por su Presidente, han transformado el Estado turco en una autocracia.

Las reacciones europeas, por parte de numerosos líderes europeos (con Ángela Merkel a la cabeza), pidiendo la suspensión inmediata de las negociaciones de adhesión, no se hicieron esperar. Sin embargo, un año después del plebiscito, las negociaciones de adhesión oficialmente no se han suspendido<sup>48</sup>, el motivo no es otro que los importantes acuerdos en materia de migración que mantiene y le sigue interesando mantener, a la UE con Turquía.

Federica Mogherini, jefa de la diplomacia europea, declaró justo después de conocer los resultados del referéndum *“Respetamos y reconocemos el derecho soberano de cualquier país a determinar su sistema administrativo, como lo hizo Turquía mediante un referendo sobre enmiendas constitucionales, respetamos los resultados del referéndum”*. Añadió que *“La UE está interesada en una Turquía estable, segura, económicamente exitosa y democrática”* y, subrayó que este país *“es un socio importante en una serie de cuestiones”*<sup>49</sup>.

En fin, con este panorama podemos deducir fácilmente las motivaciones de Turquía para estar en la propuesta de lista de países seguros de la UE. La adhesión, desde mi punto de vista, ha perdido importancia para Ankara, lo que realmente motiva a Turquía es **tener “carta blanca” para hacer lo que quiera con la UE** (un ejemplo reciente son las acciones ilegales de Turquía en el mar Egeo y en el Mediterráneo, la UE únicamente “condena” las actuaciones, pero no rompe acuerdos ni llega más lejos...<sup>50</sup>).

---

<sup>48</sup> Ver la página del Consejo Europeo *“Ampliación de la UE: Turquía”*, <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/turkey/>

<sup>49</sup> Declaración extraída de una noticia multimedia de Sputnik Mundo, el 28 de abril de 2017, *“La UE reconoce los resultados del referéndum turco”*. <https://mundo.sputniknews.com/politica/201704281068774792-turquia-referendum-ue/>

<sup>50</sup> Ver el comunicado de prensa en la página del Consejo Europeo *“Conclusiones del Consejo Europeo sobre los Balcanes occidentales y las acciones de Turquía en el Mediterráneo oriental y el mar Egeo, 22 de marzo de 2018”*, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/03/22/european-council-conclusions-on-the-western-balkans-and-actions-by-turkey-in-the-eastern-mediterranean-and-the-aegean-sea-22-march-2018/>

Actualmente el Acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 sobre migración, le aporta mucho más a Erdogan que pertenecer a la UE.

### 3. Acuerdo UE-Turquía.

El 18 de marzo de 2016, la Unión Europea (los miembros del Consejo Europeo) firmaron un acuerdo con Turquía, la *Declaración UE-Turquía*<sup>51</sup>, según la cual las dos partes acordaron unas *líneas de actuación adicionales* al Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015 y al acuerdo de 7 de marzo de 2016 por el que Turquía convino “*aceptar el retorno rápido de todos los migrantes que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia, y en aceptar a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas*”<sup>52</sup>.

Diego López Garrido resume las *líneas de acción adicionales* del Acuerdo en las siguientes:

- Retorno de migrantes irregulares a Turquía.
- Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas se reasentará a otro sirio procedente de Turquía a la UE.
- Evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE.
- Régimen voluntario de admisión humanitaria.
- Liberalización de visados.
- Desembolso de 3.000 millones de euros de la UE a Turquía, y financiación adicional de otros 3.000 millones hasta finales de 2018.
- Perfeccionamiento de la Unión Aduanera.
- Compromiso de revigorizar el proceso de adhesión de Turquía a la UE.
- Colaboración de UE y los Estados miembros con Turquía para mejorar las condiciones humanitarias en Siria.

La devolución de migrantes a Turquía ya estaba acordada por un acuerdo entre la UE y Turquía de 14 de abril de 2014, cuya aplicación fue adelantada al 1 de junio de 2016 por decisión del Consejo de 23 de marzo de 2016<sup>53</sup>. Sin embargo, la crisis de refugiados y el bloqueo de la ruta de los Balcanes obligó a la UE a plantearse la devolución a Turquía no solo de inmigrantes económicos, sino también de solicitantes de asilo. Así pues, como expresa López Garrido, no bastaban los anteriores acuerdos de Turquía con la UE y con Grecia. Había que incluir a la migración política, había que incluir a los miles de refugiados sirios que huyen de la guerra civil, y también a afganos y pakistaníes. Así lo dice, claramente, el texto de la Declaración:

---

<sup>51</sup> Ver nota nº10.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Decisión (UE) 2016/551 del Consejo de 23 de marzo de 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0551>

*“Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Esto se aplicará en plena conformidad con el Derecho internacional y de la UE, descartándose así todo tipo de expulsión colectiva. Todos los migrantes estarán protegidos de acuerdo con las normas internacionales pertinentes y dentro del respeto del principio de no devolución. Se tratará de una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibile de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía. Turquía y Grecia, con la ayuda de las instituciones y organismos de la UE, tomarán las medidas necesarias y acordarán los mecanismos bilaterales necesarios, entre ellos la presencia de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para garantizar los contactos y facilitar así el funcionamiento fluido de estos mecanismos. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE”.*

Pero, para poder devolver a Turquía refugiados sin incumplir la Convención de Ginebra y el principio de *non refoulement* era necesario empezar a **considerar Turquía un “país seguro”**. Esto es lo que realmente persigue y consigue el Acuerdo UE-Turquía. Sin embargo, es también, lo que lo hace más frágil e inaceptable desde el punto de vista jurídico y político.

Desde el punto de vista jurídico, el Acuerdo UE-Turquía es contrario a la Convención de Ginebra y al Derecho Europeo. En concreto, el artículo 38 párrafo 2 de la Directiva 2013/32/UE establece importantes garantías procesales: examen de la certeza de país seguro para cada solicitud estudiando individualmente el caso concreto y, derecho a recurrir el concepto de tercer país seguro alegando que un país no lo es para una persona en sus circunstancias particulares. Garantías que Grecia tendría que asegurar pero que no se corresponden con la obsesión de la UE de que las devoluciones a Turquía se efectúen con rapidez<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Diego López Garrido, 20 abril de 2016, “Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley” <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm>

### ¿Qué vulnera el acuerdo UE-Turquía?

- ✓ Las expulsiones colectivas están expresamente prohibidas en el art. 4 del Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- ✓ Principio de no devolución del art. 33 Convención de Ginebra que establece que nadie podrá ser devuelto a un país donde su vida corra peligro.
- ✓ Toda expulsión de un extranjero necesita garantías legales según los art. 12 y 13 de la Directiva de Retorno.
- ✓ Turquía no es un país seguro para los refugiados por su cláusula de exclusión geográfica de la Convención de Ginebra (art. 39 Directiva de Procedimiento) y no garantiza el principio de no devolución de refugiados.
- ✓ Principio de no discriminación por país de origen, art. 3 convención de Ginebra.
- ✓ Falta de estándares mínimos en la acogida de refugiados en Grecia reconocida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2011.

**CEAR**  
Comisión Española  
de Ayuda al Refugiado

Pero la causa fundamental de la violación de la ley internacional por el Acuerdo, tal y como denuncian Organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, y ONG como CEAR, es que **Turquía no es un “país seguro”**.

¿Está utilizando el Acuerdo UE-Turquía a las personas como moneda de cambio?, la duda es muy razonable.

#### ➤ Sentencia del Tribunal de la UE, Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16.

No puedo terminar sin hacer referencia a la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16<sup>55</sup>, que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de un acuerdo, supuestamente, celebrado entre el Consejo Europeo y la República de Turquía el 18 de marzo de 2016, titulado *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*.

El caso llegó al Tribunal de la mano de dos ciudadanos paquistaníes y uno afgano que pasaron de Turquía a Grecia y registraron solicitudes de asilo. Por miedo a ser devueltos a Turquía (en virtud del Acuerdo UE-Turquía), y de ahí expulsados a sus países de origen, decidieron recurrir ante el Tribunal de la UE para que se pronunciara sobre la legalidad del acuerdo con Turquía.

<sup>55</sup> Auto del Tribunal General de la Unión Europea de 28 de febrero del 2017. Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>

El Tribunal General consideró, en su Auto de 28 de febrero del 2017, que ni el Consejo Europeo ni ninguna otra Institución de la UE habían adoptado la decisión de celebrar un acuerdo con el Gobierno turco en relación con la crisis migratoria. El Tribunal consideró que el acuerdo lo habían celebrado los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, en los locales del Consejo de la UE, con el representante de un Estado tercero, Turquía. En consecuencia, al no existir un acto de una Institución de la Unión cuya legalidad puede controlar con arreglo al artículo 263 TFUE, el Tribunal General se declaró carente de competencia para resolver los recursos de los tres solicitantes de asilo.

En palabras de Paloma Favieres, coordinadora de los servicios jurídicos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *“La sentencia responde a la tónica general que ha dominado desde el primer momento la actitud de la UE respecto a su acuerdo con Turquía. Realizan el truco de decir, por un lado, que es una Declaración y no un Acuerdo y que por eso la Comisión no está obligada a hacer un impacto de Derechos Humanos y, por otro lado, dicen que el firmante no fue la Unión por lo que la justicia europea no tiene competencias”*<sup>56</sup>.

Desde mi punto de vista, la Sentencia está en línea con la actual política migratoria europea que por “aliviar” la creciente presión migratoria que sufre Europa, no sólo hace recaer cada vez más la responsabilidad del control de las personas migrantes sobre los países de origen y de tránsito, sino que, además pone en peligro vidas y derechos, como es el derecho a solicitar asilo.

#### **4. Listas de “países de origen seguros”, consecuencias para los derechos humanos de los solicitantes de asilo.**

##### **4.1. Asunto C 133/06, Parlamento Europeo y Comisión vs. Consejo y República Francesa**<sup>57</sup>.

En este asunto el Tribunal analiza si es válido el procedimiento diseñado por la Directiva 2005/85/CE para elaborar la lista de países de origen seguros en el marco del procedimiento para conceder o rechazar las solicitudes de asilo.

Esta sentencia resulta muy interesante por dos cuestiones. Por un lado, el Tribunal examina si el Consejo tiene competencia para establecer bases jurídicas derivadas, es decir, si puede atribuirse el desarrollo normativo de un acto legislativo con fundamento jurídico, no en el propio Tratado (base jurídica primaria), sino en un acto de derecho

---

<sup>56</sup> Público, 01/03/2017, *“La justicia europea cierra los ojos ante el acuerdo migratorio entre la UE y Turquía”*, por A. Torrús <http://www.publico.es/sociedad/inmigracion-justicia-europea-cierra-ojos.html>

<sup>57</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (Gran Sala) de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo v. Consejo de la Unión Europea, C-133/06.

derivado (base jurídica derivada), concretamente, en una Directiva<sup>58</sup>. Y, por otro lado, resulta interesante por el propio objeto del recurso de anulación, el Parlamento Europeo se dirige contra los artículos 29 y 36 de la Directiva 2005/85/CE, que establecen el procedimiento decisorio para elaborar y modificar las dos listas de países seguros (países de origen seguros y tercer país seguro *européo*).

En síntesis, el conflicto gira en torno a un problema de bases jurídicas, cuestión que no es residual en la jurisprudencia del TJUE cuando, como en este caso, tiene consecuencias relevantes para el acto (presunción contraria a la solicitud de asilo o, desestimación de la solicitud sin examen).

La sentencia, es sin duda interesantísima en lo que concierne al sistema institucional comunitario y el conflicto de competencias entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Sin embargo, lo que nos interesa resaltar para este trabajo es, fundamentalmente, el objeto del asunto, el procedimiento para elaborar las listas de países seguros.

En este sentido, el Abogado General emite dos argumentos que resultan fundamentales para considerar la tarea de elaborar listas de países seguros un ámbito reservado a la legislación.

En primer lugar, la lista concreta de países conlleva severas **consecuencias para los solicitantes de asilo**. En el caso de los países de origen seguros, se presume que la persona no corre riesgo de persecución por lo que el solicitante de asilo se ve obligado a refutar dicha presunción. Si el país seguro, es además europeo, el Estado miembro puede incluso no realizar el examen de la solicitud o no llevarlo a cabo de forma plena, por lo que las consecuencias son aún más graves.

En cuanto a las consecuencias que puede tener el concepto de tercer país seguro para los solicitantes de asilo, el vigésimo cuarto considerando de la Directiva 2005/85 dispone:

*“[...] los Estados miembros deberían estar autorizados a no realizar examen o no llevarlo plenamente a cabo de las solicitudes de asilo relativas a los solicitantes que entren en su territorio a partir de dichos terceros países europeos. Habida cuenta de las posibles consecuencias para el solicitante de un examen restringido u omitido, dicha aplicación del concepto de tercer país seguro debería quedar restringida a los casos en que intervinieran terceros países con respecto a los cuales el Consejo hubiere constatado que cumplen elevados criterios de seguridad, tal como se define en la presente Directiva. El Consejo debería adoptar decisiones en este ámbito previa consulta al Parlamento Europeo.”*

---

<sup>58</sup> Esta cuestión ya se había planteado anteriormente en la agenda del TJUE, entonces el Tribunal optó por una solución *ad hoc* que impidió zanjar la cuestión.

En segundo lugar, el Abogado General se remite a la justificación empleada por el Consejo para diseñar un procedimiento específico para la elaboración de las listas, es decir, el reconocimiento de **las implicaciones políticas que conlleva para las relaciones exteriores evaluar la situación de los derechos humanos en terceros países.**

Así, en cuanto a la importancia política de la designación de los países de origen seguros, el decimonono considerando de la Directiva 2005/85 dispone:

*“Cuando el Consejo esté satisfecho de que se cumplen dichos criterios en relación con un país de origen concreto y, por tanto, lo haya incluido en la lista común mínima de países de origen seguros que se adoptará en virtud de la presente Directiva, los Estados miembros deberían estar obligados a examinar las solicitudes de las personas que tengan nacionalidad de dicho país [...] sobre la base de la presunción refutable de la seguridad de dicho país. En vista de la importancia política de la designación de países de origen seguros, en particular en razón de las implicaciones de una evaluación de la situación de los derechos humanos en un país de origen y de sus implicaciones para las políticas de la Unión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores, el Consejo debería adoptar toda decisión sobre la fijación o modificación de la lista previa consulta al Parlamento Europeo.”*

El Tribunal de Justicia (Gran Sala), el 6 de mayo de 2008 dicta sentencia y concluye que el Derecho Comunitario no admite la utilización de bases jurídicas derivadas porque vulnera el Tratado y el equilibrio institucional. Por ello, anula los artículos 29 y 36 de la Directiva 2005/85/CE y concluye que resulta aplicable el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

Nicolás Navarro Batista, en su análisis de la citada sentencia concluye, *“Desde un punto de vista democrático, no cabe sino alegrarse de que una cuestión tan delicada como ésta requiera una participación intensa del Parlamento Europeo. Es cierto que su actuación deberá enmarcarse en los criterios ya fijados por el Consejo en la Directiva. Sin embargo, los parámetros determinados son tan genéricos, que a buen seguro el Parlamento Europeo explotará al máximo esta posibilidad a la hora de delimitar con mayor precisión qué Estados pueden quedar “privilegiados” con ese estatus. Dadas las implicaciones tan importantes que tiene en materia de asilo, deberá ser muy vigilante en la selección de esos países. Sólo queda esperar que haga un buen uso de esta competencia reconocida por el Tratado. Máxime si, como señala la doctrina, con la adopción de esta Directiva se abre una nueva etapa que debería conducir a una política común de asilo.”*<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Nicolás Navarro Batista, *“Bases jurídicas derivadas, delegación legislativa y poder de ejecución: el equilibrio institucional. Comentario a la sentencia del TJCE de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo c. Consejo, C-133/06”*, Revista General de Derecho Europeo Nº 18 abril 2009.

#### **4.2. Procedimientos ligados a los conceptos de “país de origen seguro” y “tercer país seguro” que limitan el derecho de asilo.**

Tal y como señala el Comité Económico y Social en su Dictamen de 10 de diciembre del 2015, **el concepto de país seguro** tiene importantes implicaciones prácticas como, *la posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado (art. 31.8 (b) de la Directiva 2013/32/UE), la consiguiente reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad en estos reducidos plazos (art. 24 de la Directiva 2013/32/UE), y, en definitiva, mayores dificultades de acceso a la protección internacional a los nacionales de estos países, al operar la presunción de que se trata de una solicitud infundada (art. 32.2 de la Directiva 2013/32/UE) o una solicitud inadmisibile (art. 33 de la Directiva 2013/32/UE).*

##### **a. Solicitudes “manifiestamente infundadas”.**

Ante el aumento del número de solicitantes de asilo a principios de los años 90, los Estados miembros de la Unión Europea sintieron la necesidad de definir principios comunes con el fin de facilitar el tratamiento de los procedimientos de asilo, reduciendo así la carga que el elevado número de solicitudes “manifiestamente infundadas” suponía para las Administraciones nacionales, mientras que los refugiados que verdaderamente necesitaban una protección se veían obligados a esperar demasiado tiempo. Para ello, adoptaron una serie de Resoluciones (denominadas también "Resoluciones de Londres") y Conclusiones con fecha de 30 de noviembre de 1992<sup>60</sup>.

Se consideran solicitudes “manifiestamente infundadas” las solicitudes de asilo que no cumplan los criterios definidos por la Convención de Ginebra de 1951:

- bien porque el miedo a ser objeto de persecución en el propio país carezca de fundamento, o porque el solicitante pueda encontrar una protección eficaz en otra parte de su país;
- bien porque la solicitud constituya un fraude deliberado o resulte abusiva (falsa identidad, falsos documentos, falsas declaraciones, solicitud en otro país bajo otra identidad, prevención de una expulsión inminente, etc.).

Estas solicitudes podrán en tal caso ser objeto de un procedimiento acelerado (véase más adelante), sin necesidad de examen completo, o rechazarse rápidamente por razones objetivas.

---

<sup>60</sup> Conclusiones de la reunión de ministros responsables de inmigración, Doc 10579/92, IMMIG, Londres 30 de noviembre- 1 diciembre de 1992.

Resolución de 30 de noviembre de 1992 sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas.

Resolución de 30 de noviembre de 1992 sobre un enfoque armonizado de las cuestiones relativas a los terceros países de acogida.

Conclusiones de 30 de noviembre de 1992 relativas a los países en que, por regla general, no existen serios riesgos de persecución.

El artículo 32 de la Directiva 2013/32/UE se ocupa de las solicitudes infundadas y establece que tiene que ser una “autoridad decisoria” quien tiene que resolver que el solicitante no tiene derecho a la protección internacional con arreglo a la Directiva 2011/95/UE. Por otro lado, el mismo artículo (párrafo 2) enumera las causas por las cuales una solicitud puede declararse infundada, a las ya recogidas por la Convención, la Directiva añade: que el solicitante **proceda de un país de origen seguro**; haya permanecido ilegalmente en el país durante un periodo largo o; sea un peligro para la seguridad nacional o el orden público. Por último, la Directiva otorga potestad a los Estados miembros para decidir que una solicitud es “manifiestamente infundada” cuando así lo defina en su legislación nacional.

Cada vez hay más tendencia, por parte de los gobiernos europeos, a desestimar las solicitudes de asilo como «manifiestamente infundadas» basándose en cualquiera de las causas enumeradas. Especialmente utilizada, en los últimos tiempos, es la procedencia de un “país de origen seguro”.

#### **b. Solicitudes inadmisibles o presunción de inadmisibilidad.**

La inadmisibilidad es otra figura jurídica distinta de las solicitudes “manifiestamente infundadas”. Su desarrollo se encuentra en el artículo 33 de la Directiva 2013/32/UE, este precepto establece cuándo los Estados miembros pueden considerar inadmisibles una solicitud de protección “(..) *solo sí*:

- (a) *otro Estado miembro ha concedido la protección internacional;*
- (b) *un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35;*
- (c) *un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38;*
- (d) *se trata de una solicitud posterior, cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95/UE;*
- (e) *una persona a cargo del solicitante presenta una solicitud, una vez que, con arreglo al artículo 7, apartado 2, haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y no haya datos relativos a la situación de la persona a cargo que justifiquen una solicitud por separado”.*

La Resolución de diciembre de 1992, establece que las autoridades del Estado que renvía a un solicitante debe conocer la situación del “tercer país seguro” y que, el “tercer país seguro” debe reunir de manera general ciertas condiciones, entre ellas, que respete el principio de no devolución. Pero no exige que el tercer país se comprometa a ofrecer al demandante de asilo una protección eficaz y duradera, un estatuto jurídico reconocido y el derecho a presentar una solicitud de asilo según un procedimiento justo y satisfactorio. La Resolución no exige tampoco que el “tercer país seguro” acepte, efectivamente, readmitir al solicitante de asilo.

Esta Resolución está en contradicción con la Conclusión 15 del EXCOM<sup>61</sup> “*Refugiados sin país de asilo*” que prevé que el asilo no debe negarse “*únicamente en razón de que éste podría buscarse en otro Estado*”<sup>62</sup>. Por otro lado, no existe ninguna norma o principio internacional sobre refugiados que exija que un refugiado tenga que solicitar asilo en el primer país al que llega. Sin embargo, si existe la obligación por parte del país que recibe una solicitud de asilo, de estudiarla y de asegurarse de que el refugiado no es devuelto, directa o indirectamente al lugar de donde es perseguido. La única excepción reconocida a este principio se da cuando el solicitante ya ha encontrado protección en otro país, denominado entonces “primer país de asilo”.

Muchos Estados miembros están aplicando el concepto de “tercer país seguro”, el resultado es que un número muy elevado de solicitantes de asilo están siendo reenviados a otros países, en Europa o fuera de Europa (este es el caso del acuerdo firmado el 18 de marzo del 2016 entre la UE y Turquía), sin que sean debidamente examinadas sus solicitudes de asilo<sup>63</sup>.

### c. Procedimiento acelerado de examen.

La Convención de 1951 no contiene estándares y garantías aplicables a los procedimientos de determinación de la cualidad de refugiado, tampoco para el procedimiento acelerado, de modo que han de identificarse e interpretarse a tales efectos en todas las fuentes de Derecho Internacional.

La Resolución de 30 de noviembre de 1992 *sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas*, emplea en su artículo 2 la terminología de **procedimiento acelerado** para las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, así como para los procedimientos acelerados de inadmisibilidad. Por otra parte, el artículo 3 de dicha Resolución afirma que los procedimientos de recurso y de revisión pueden simplificarse más cuando se trata de casos manifiestamente infundados. En los artículos 6 a 11 de la Resolución se establecen criterios para decidir cuándo se puede considerar que una solicitud es infundada y cuándo procede, en consecuencia, su tramitación en el marco de un procedimiento acelerado. Los criterios básicos son dos:

---

<sup>61</sup> El Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM por sus siglas en inglés) es un órgano subsidiario de la Asamblea General que entró en funciones el 1 de enero de 1959. Fue creado en 1958 por el Consejo Económico y Social a solicitud de la Asamblea General. De conformidad con su mandato el EXCOM tiene dos funciones principales: i) asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el Estatuto de la Oficina; ii) revisar anualmente el uso de los fondos a disposición del Alto Comisionado y los programas propuestos o que están en ejecución.

<sup>62</sup> ACNUR (1979), Conclusión N° 15 (XXX) “*Refugiados sin país de asilo*”, 30 ° Período de sesiones del Comité Ejecutivo.  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0526>

<sup>63</sup> En septiembre del 2017, Amnistía Internacional advierte que las decisiones judiciales griegas allanan el camino para las primeras devoluciones de solicitantes de asilo en virtud del Acuerdo UE-Turquía.  
<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/09/greece-court-decisions-pave-way-for-first-forcible-returns-of-asylum-seekers-under-eu-turkey-deal/>

- que el temor a sufrir persecución carezca de fundamento (artículo 6) y,
- que exista un engaño deliberado o un falseamiento de los procedimientos de asilo (artículo 9).

No obstante, existen garantías de procedimiento, y en concreto la posibilidad de una entrevista personal con un funcionario cualificado (artículo 4), así como que el fraude y el abuso deliberado de los procedimientos de asilo, tal y como se definen en el artículo 9 de la Resolución, no pueden pesar más que el temor fundado a una persecución (artículo 10), la Resolución también prevé, procedimientos de recurso o revisión de la decisión.

Según el Estado miembro de que se trate podrá aplicarse el procedimiento acelerado a otros casos (artículo 11) , por ejemplo, si el solicitante hubiera cometido un delito grave en el territorio del Estado o por razones de seguridad pública.

En la Directiva 2013/32/UE, en su artículo 31.8, se enumeran los supuestos en los que los Estados miembros podrán disponer que el procedimiento de examen se acelere y/o se lleve a cabo en la frontera o en zonas de tránsito, entre ellos el apartado (b) incluye las **solicitudes presentadas por los nacionales de países de origen seguros**. Dicha tramitación acelerada no puede, en ningún caso, menoscabar las garantías procedimentales debido a la celeridad de los plazos. Tampoco puede traducirse en una valoración no individualizada de estas solicitudes de protección internacional, prohibida por el artículo 10.3 (a) de la Directiva 2013/32/UE.

La Directiva 2013/32/UE recoge, en el art. 24.3, una limitación a la aplicación del procedimiento acelerado para los solicitantes de asilo en situación de especial vulnerabilidad *“por haber sido objeto de torturas, violación y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual”*.

En la actualidad existen diferencias entre los Estados miembros en la utilización y alcance que se da al procedimiento acelerado<sup>64</sup>, pero en todo caso, cuando se decide que una solicitud de asilo puede tramitarse en el marco de un procedimiento acelerado, no cabe duda que disminuyen las posibilidades de objeción del solicitante y, por lo tanto, su derecho de asilo se ve limitado.

---

<sup>64</sup> El Reino Unido e Irlanda aplican procedimientos urgentes de recurso, mientras que, en la mayoría de los otros países, las solicitudes infundadas se tramitan directamente en el marco de un procedimiento acelerado o simplificado en el cual se restringe a veces el derecho de recurso (Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, España y Suecia). En Francia, Grecia, Italia y Portugal todas las solicitudes presentadas en las fronteras pasan por un procedimiento acelerado. En Bélgica, las solicitudes que se consideran manifiestamente infundadas se desestiman durante el procedimiento de admisibilidad obligatorio, y no se aplica ningún procedimiento especial, acelerado ni de ningún otro tipo. Revista Mugak nº 17 *“Regulación europea del derecho de asilo”*. <http://mugak.eu/revista-mugak/no-17/regulacion-europea-del-derecho-de-asilo>

#### IV. Conclusiones

Con respecto a mi hipótesis de partida, la misma sólo se cumple parcialmente. A la luz de lo expuesto en las páginas anteriores, el establecimiento de una lista común a la UE de países seguros no contribuye como tal a poner en peligro el Derecho de Asilo de la UE, sólo, como veremos a continuación, si la medida es mal utilizada.

Dicho esto, paso a exponer las tres conclusiones a las que he llegado con el estudio y análisis de la apasionante a la vez que controvertida figura jurídica, “país de origen seguro”.

La primera de mis conclusiones es que la medida que consiste en adoptar una lista común de países de origen seguros, no me parece negativa *per se*, así como tampoco me parecen ilícitas las motivaciones de la UE, armonizar y aportar efectividad al sistema y, siendo justa, tampoco las motivaciones de los países elegidos como seguros en la propuesta de Reglamento de la Comisión, excepto en el caso de Turquía.

No obstante, digo esto con mucha prudencia y sobre todo con muchas reservas. Por supuesto pongo reservas a que se respete en primer lugar, para la elección de los países, lo establecido en la Directiva 2013/32/UE, en su Anexo 1 *criterios comunes para la designación por los Estados miembros de terceros países de origen seguro*, hago especial hincapié a lo señalado por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen de 10 de diciembre de 2015, que se valore adecuadamente “(...) *la aplicación práctica del Derecho y el respeto efectivo de los derechos humanos (...)*”. Y, en segundo lugar, que la medida se utilice de una manera muy restrictiva, que se respeten todas las garantías procedimentales, que la celeridad del proceso no suponga una valoración no individualizada de las solicitudes de protección, que se respete el derecho a recurrir, que, por supuesto, la medida no se aplique a personas en situación de especial vulnerabilidad y, que en caso de duda, prime siempre la protección de los derechos fundamentales de las personas y en concreto el derecho de toda persona a solicitar asilo y a no ser devuelta a un país donde tema ser perseguida.

La segunda de mis conclusiones es que no deberían coexistir listas nacionales de países de origen seguros con una lista común de la UE<sup>65</sup> porque, por un lado, perdería todo el sentido la armonización que pretende la UE en sus políticas de asilo e inmigración y, por otro, sólo aporta confusión y, pensando mal, una puerta abierta a hacer un mal uso de la medida.

---

<sup>65</sup> En este sentido, el Parlamento Europeo en su “*Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE*” de agosto de 2016, en su enmienda 4, determina que en aras a una mayor armonización sería oportuno que se eliminen las listas nacionales de países de origen seguros y propone un plazo de 3 años para la eliminación de las listas nacionales desde la entrada en vigor del Reglamento.

La UE lleva casi dos décadas haciendo no pocos esfuerzos por establecer normas comunes en materia de asilo e inmigración. Esfuerzos que son absolutamente legítimos y necesarios en una Europa de 28 Estados miembros donde la mayoría de las fronteras han sido abolidas y las personas circulan libremente. Pero conviene matizar que para armonizar es imprescindible la cooperación entre Estados miembros, una cooperación basada en el acuerdo, la confianza y la solidaridad. Ningún país europeo puede gestionar las migraciones por sí mismo (sin evitar el caos que estamos viviendo).

Y por último, la tercera de mis conclusiones es que la Unión Europea no está haciendo un uso correcto de esta medida. Hemos visto que la UE tiene otra motivación mucho menos confesable y transparente. Lo que realmente pretende la UE es la externalización del “problema”, la externalización del derecho de asilo, por “seguridad” y para controlar la gestión de flujos migratorios.

La propuesta de Reglamento *por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE*, no ha sido aprobada y probablemente nunca será aprobada en su redacción actual. Muy recientemente, la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo ha votado sacar a Turquía de la lista de países seguros<sup>66</sup>.

No obstante, con lista o sin lista, el concepto “país seguro” ha sido utilizado por la UE en el desafortunado acuerdo UE-Turquía y, en virtud del mismo, algunos solicitantes de asilo han sido reenviados y los reenvíos han estado plagados de irregularidades, por su parte el Tribunal de Justicia Europeo se ha desentendido de la legalidad del acuerdo y la Unión Europea sigue mirando para otro lado ante las innumerables voces que han surgido denunciando el acuerdo pero sobre todo, denunciando que Turquía no es un país seguro porque, a pesar de todo para la UE la externalización del derecho de asilo es la única solución que ve posible (o le conviene) para frenar la llegada de personas a sus costas.

Desde el punto de vista político, esta crisis y también “sus soluciones” le está costando muy caro a la UE, las consecuencias políticas son tremendamente negativas. Por un lado, se está desmontando la “aparente” voluntad humanitaria y solidaria de la UE plasmada en el Tratado de Lisboa, por otro, los Estados miembros enfrentan profundas divisiones<sup>67</sup> y una clara pérdida de confianza entre sí y, por último, como respuesta al reto migratorio, la UE ha reforzado la vigilancia de sus fronteras exteriores y ha llegado

---

<sup>66</sup> Ver el artículo de Europapress, 25 de abril 2018, “*La Eurocámara deja a Turquía fuera de la lista de países considerados ‘seguros’ en peticiones de asilo*” <http://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-deja-turquia-fuera-lista-paises-considerados-seguros-peticiones-asilo-20180425181512.html>

<sup>67</sup> Ver el artículo de Opinión del El País, 8 de diciembre 2017, “*La crisis de Europa comienza en casa*” por Mark Leonard.

a cerrar algunas interiores<sup>68</sup> poniendo así en cuestión uno de sus principales logros, el espacio sin fronteras Schengen.

En este sentido, el verdadero reto es volver a una Europa solidaria y responsable que regule y gestione eficazmente los flujos migratorios y la convivencia entre personas de distintos orígenes y culturas, respetando en todo caso el Sistema Internacional y Europeo de los Derechos Humanos para que la UE siga siendo lo que se propuso ser, un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras para sus ciudadanos, pero también un referente de solidaridad y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales más allá de sus fronteras.

---

<sup>68</sup> Ver el artículo de Sputniknews, 18 de enero 2016, “*Siete países de la UE introducen control temporal de fronteras internas*” <https://mundo.sputniknews.com/europa/201601181055825901-ue-fronteras-control/>

## V. **Bibliografía**

### 1. Artículos académicos y monografías.

- AEDH, EuroMed Rights, FIDH (may 2016) “*Safe countries: A denial of the right of asylum*”.
- Gortázar Rotaeché C, (2016) “*La crisis de los refugiados: La hora de Europa*”, Real Instituto Elcano.
- Gil-Bazo M.T (2015) “*The safe third country concept in international agreements on refugee protection*”, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol 33/1, 42-77.
- Morgades Gil, S. (2012), “*La asignación de la responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: La revisión del Sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos*”, VI Encuentro Internacional de Investigadores en Derecho de Inmigración y Asilo, Valencia, 14 y 15 de junio de 2012. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Boza Martínez D, Bruquetas Callejo M, Claro Quintáns I (2016) “*La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015*”, Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016 P. 80-102.
- Gortázar Rotaeché, C.J. (16 de marzo de 2016), “*Sin que a la bella. culta y civilizada Europa se le altere el gesto*”. El Diario.es.
- Amnistía Internacional (1997), “*Los derechos humanos no tienen fronteras*”.
- Amnistía Internacional (2015), “*Miedo y Vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*”.
- Amnesty International (2015), “*Borderlands. Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*”.
- Revista Mugak nº 17 “*Regulación europea del derecho de asilo*”.
- Peers S. (2015), “*Safe countries of origin: Assessing the new proposal*”, EU Law Analysis.
- European Union Agency For Fundamental Rights, 6 abril 2016, “*4 fundamental rights issues to consider in EU safe countries list*”.
- Temas para el Debate nº 256 (marzo 2016), “*Crisis humanitaria a las puertas (cerradas) de Europa*”.
- Oficina de publicaciones de la UE (2014), *Un Sistema Europeo Común de Asilo*, Luxemburgo. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)
- Garcés-Mascareñas B. (2015), “*Por qué Dublín no funciona*”. CIDOB Notes Internacionals, nº135.

- Jiménez Villarejo C. y ocho asociaciones (2017) “*Razones para derogar el acuerdo entre la UE y Turquía*”. Revista CTXT N° 100.
- López Garrido D. (2016), “*Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley*”, Revista CTXT N° 61.
- Navarro Batista N. (2009), “*Bases jurídicas derivadas, delegación legislativa y poder de ejecución: el equilibrio institucional. Comentario a la sentencia del TJCE de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo c. Consejo, C-133/06*”, Revista General de Derecho Europeo N° 18.
- The Refugee Law Reader (2009), *Compilación de derecho de los refugiados*. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4f8eba642>

## 2. Informes, declaraciones, conclusiones y comunicados.

- Agenda Europea sobre Migración, 27 de mayo 2015, la propuesta con el 1er paquete de medidas está disponible en el siguiente enlace de prensa de la Comisión: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm).
- Agenda Europea sobre Migración, 9 de septiembre del 2015, la propuesta con el segundo paquete de medidas está disponible en el siguiente enlace de prensa de la Comisión: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm).
- Valleta Summit, 11-12 november 2015, action plan [http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf) , and political declaration. [http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf).
- ACNUR, Comité Ejecutivo (1979), Conclusión N° 15 (XXX) “*Refugiados sin país de asilo*”, 30º Período de sesiones del Comité Ejecutivo.
- ACNUR, Comité Ejecutivo (1983), Conclusión N°30 (XXXIV), “*El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundada o abusiva*”, 34 Período de sesiones del Comité Ejecutivo.
- ACNUR, Comité Ejecutivo (1989), Conclusión N°58 (XL) “*Problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección*”, 40º Período de sesiones del Comité Ejecutivo.
- ACNUR (2010), “*Mejorando los procedimientos de asilo. Análisis comparativo y recomendaciones para legislación y práctica*”.
- ACNUR (2001), “*Observaciones del ACNUR acerca de la propuesta de la Comisión Europea de una Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada del estatuto de refugiado COM(2000) 578 final*”, Ginebra
- Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, (8.8.2016), Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a

efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE. Ponente Sylvie Guillaume, A8-0244/2016.

- Amnesty International (1993), “*La protection des réfugiés est en danger*”, Recommendations d’Amnesty International à la 44ème session du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.
- Conclusiones de la reunión de ministros responsables de inmigración, Doc. 10579/92, IMMIG, Londres, 30 de noviembre-1 diciembre de 1992
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento*, COM (2017)465 final, Bruselas, 6.9.2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1505201725587&uri=CELEX:52017DC0465>
- OHCHR, february 2017, “*Report on the human rights situation in South-East Turkey, july 2015 to decembre 2016*”. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21342&LangID=S>
- ACCEM (2015), “*Nuevo análisis de la normativa europea*”.
- Caritas Europa (/2016) “*Safe countries of origin*”.

### 3. Normativa y documentos jurídicos

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.
- Naciones Unidas, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948.
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999.
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Protocolo (nº24) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. D.O nº 115 de 09/05/2008 p.0305-0306.
- Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional

presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido).

- Directiva 2005/85 *sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*, D.O C 326, de 13 de diciembre de 2005.
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 *sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional* (refundición) D.O L 180/60, 29 junio 2013.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 *por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección* (refundición) DO L 337, de 20.12.2001.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE. COM (2015) 452 final, Bruselas 9.9.2015.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE. COM (2015) 452 final.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. Bruselas 13.7.2016, COM(2016) 467 final.
- Declaración Unión Europea y Turquía, 18 de marzo de 2016, Bruselas. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>
- Decisión (UE) 2016/551 del Consejo de 23 de marzo de 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0551>
- Auto del Tribunal General de la Unión Europea de 28 de febrero del 2017. Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 / Consejo Europeo <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (Gran Sala) de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo v. Consejo de la Unión Europea, C-133/06.
-

#### 4. Noticias y páginas webs

- TeleSUR Noticias, 26 de febrero 2016, “*Las controversiales medidas de Europa contra los refugiados*”. <https://www.telesurtv.net/news/Las-controversiales-medidas-de-Europa-contra-los-refugiados-20160226-0084.html>
- Amnistía Internacional, 22 septiembre 2017, “*Grecia: Las decisiones judiciales allanan el camino para las primeras devoluciones de solicitantes de asilo en virtud del acuerdo UE-Turquía*”. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/09/greece-court-decisions-pave-way-for-first-forcible-returns-of-asylum-seekers-under-eu-turkey-deal/>
- El país, 2 marzo 2017, “*Bruselas pide expulsar a más de un millón de migrantes sin papeles*”, por Lucía Abellán. [https://elpais.com/internacional/2017/03/02/actualidad/1488459361\\_892675.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/02/actualidad/1488459361_892675.html)
- El País, 8 de diciembre 2017, “*La crisis de Europa comienza en casa*”, artículo de Opinión por Mark Leonard. [https://elpais.com/elpais/2017/12/06/opinion/1512575185\\_179776.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/06/opinion/1512575185_179776.html)
- Público, 01/03/2017, “*La justicia europea cierra los ojos ante el acuerdo migratorio entre la UE y Turquía*”, por A. Torrús. <http://www.publico.es/sociedad/inmigracion-justicia-europea-cierra-ojos.html>
- Sputniknews, 18 de enero 2016, “*Siete países de la UE introducen control temporal de fronteras internas*”. <https://mundo.sputniknews.com/europa/201601181055825901-ue-fronteras-control/>
- Sputnik Mundo, el 28 de abril de 2017, “*La UE reconoce los resultados del referéndum turco*”. <https://mundo.sputniknews.com/politica/201704281068774792-turquia-referendum-ue/>
- Europapress, 25 de abril 2018, “*La Eurocámara deja a Turquía fuera de la lista de países considerados ‘seguros’ en peticiones de asilo*” <http://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-deja-turquia-fuera-lista-paises-considerados-seguros-peticiones-asilo-20180425181512.html>