



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**LA DECLARACIÓN UNIÓN
EUROPEA-TURQUÍA DE 2016 EN
PERSPECTIVA POLÍTICA Y DE
DERECHO INTERNACIONAL**

Estudiante: **Elena Gonzalo Centeno**

Director: Prof. José Manuel Sáenz Rotko

Madrid, abril 2022

“Migrants and refugees are not pawns on the chessboard of humanity.”- Pope Francis

RESUMEN

Este trabajo se centra en estudiar las vulneraciones de Derecho internacional y comunitario por la Declaración UE-Turquía. Se resume la evolución de las relaciones entre la UE-Turquía, la crisis de refugiados de 2015 y las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo, que propician la firma de la Declaración UE-Turquía como una medida de externalización de fronteras de la Unión Europea. Se pretende evaluar críticamente los principios que sustentan la Declaración con los valores en los que se fundamentan el proyecto europeo. En particular, analiza las vulneraciones de Derecho internacional y comunitario por la Declaración, tales como el principio de no devolución, al considerar a Turquía como tercer Estado seguro, el principio de no discriminación nacional o la violación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE por la ley de asilo griega. La Declaración UE-Turquía acaba mostrándose como una antítesis de los valores en los que se basa el proyecto europeo.

Palabras clave: *Unión Europea, Turquía, Declaración UE-Turquía, principio de no devolución, tercer Estado seguro, Sistema Europeo Común de Asilo, externalización de fronteras*

ABSTRACT

This undergraduate thesis analyzes the violations of international and EU law by the EU-Turkey Statement. It summarizes the evolution of the EU-Turkey relations, the 2015 refugee crisis and the deficiencies of the Common European Asylum System, which has fostered the signing of the EU-Turkey Statement as a measure of externalization of the borders of the European Union. It compares the principles and values in which the European project stands with the EU-Turkey Deal. Particularly, it analyzes the violations of international and EU law by the Statement, such as the principle of non-refoulement since Turkey is considered as a safe third State or the principle of non-discrimination, as well as the violation of the EU Charter of Fundamental Rights. The EU-Turkey Deal appears as an antithesis of the founding principles and values of the European project.

Key words: *European Union, Turkey, EU-Turkey Statement, principle of non-refoulement, safe third State, Common European Asylum System, externalization of borders*

Tabla de contenidos

Índice de abreviaturas.....	6
1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. Finalidad y motivos	7
1.2. Estado de la cuestión	8
1.3. Objetivos	9
1.4. Metodología	10
2. EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA UE Y TURQUÍA	10
2.1. Los intentos de aproximación de Turquía a Europa	10
2.1.1. <i>La fundación de la República de Turquía.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>La entrada de Turquía en organizaciones internacionales europeas y el Acuerdo de Ankara</i>	<i>11</i>
2.2. La era Erdoğan. Política interior: autoritarismo e identidad islámica	11
2.3. El proceso de adhesión en la Unión Europea.....	12
2.3.1. <i>Los criterios de Copenhague</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>El proceso de adhesión de Turquía y el debate de entrada de Turquía en la Unión Europea.....</i>	<i>13</i>
2.4. Los posibles escenarios futuros de la integración de Turquía en la Unión Europea.	14
3. LA CRISIS DE REFUGIADOS DE 2015	17
3.1. Aproximación	17
3.2. La Agenda Europea de Migración y el sistema de cuotas obligatorias	18
3.3. El colapso del Sistema Europeo Común de Asilo.....	19
4. LA MIGRACIÓN EN LA REPÚBLICA DE TURQUÍA	21
4.1. La evolución de los flujos migratorios en Turquía.....	21
4.2.El sistema de asilo en Turquía	21
4.3. El perfil del inmigrante en Turquía	24
5. LA DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA-TURQUÍA	25
5.1. El plan de Acción Conjunto con Turquía (2015) y la firma de la Declaración Unión Europea-Turquía.....	25
5.2. Las líneas de actuación de la Declaración UE- Turquía.....	26
5.3. Los intereses de los actores.....	27
5.4. Los resultados empíricos de la Declaración	28

6. ¿CONSTITUYE LA DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA-TURQUÍA UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA?.....	30
6.1. La naturaleza jurídica de la Declaración	30
6.2. La respuesta del Tribunal General a la Declaración.....	31
6.3.El principio de no devolución o <i>non-refoulement</i>	32
6.4. Turquía como tercer Estado seguro.....	35
6.5. El principio de la no discriminación nacional.....	38
6.6. El sistema de asilo griego	39
7. CONCLUSIONES	41
Bibliografía.....	43

Índice de abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AELC: Asociación Europea de Libre Comercio

AEM: Agenda Europea de Migración de 2015

AKP: Partido de la Justicia y Desarrollo

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEDH: Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

CEE: Comunidad Económica Europea

CEEA: Comunidad Europea de Energía Atómica

CFS: Código de Fronteras Schengen

DGMM: Directorio General para la Gestión de la Migración

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

EEE: Espacio Económico Europeo

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

ONG: Organizaciones no gubernamentales

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

RPT: Régimen de Protección Temporal

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la UE

TJUE: Tribunal de Justicia de la UE

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

YPG: Unidades de Protección Popular

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Finalidad y motivos

El propósito del presente Trabajo Fin de Grado es analizar si la Declaración Unión Europea-Turquía viola o no el Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea (UE).

La Declaración UE-Turquía es un acuerdo de externalización de fronteras que se firma en 2016, como consecuencia de la afluencia masiva de refugiados en 2015 y de la incapacidad de la UE para hacerla frente.

La política de asilo de la Unión es una política de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, lo que supone una dificultad en la coordinación y en la cohesión de las prácticas entre los Estados miembros. A consecuencia de esto, el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se ha colapsado y ha demostrado ser ineficaz, lo que ha obligado a la UE a implementar otros mecanismos alternativos, como la Declaración UE-Turquía.

Sin embargo, este mecanismo urgente de externalización de fronteras fue aprobado sin seguir el debido procedimiento presente en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y con unas prácticas cuestionables por parte de los Gobiernos griego y turco.

Respecto a la UE, es una organización internacional de integración económica y política compuesta por 27 Estados. Promovida por Robert Schuman, tiene su origen en 1950 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyo objetivo era el control de la producción de acero y carbón para la reconstrucción de la paz después de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, se firmó el Tratado de Roma en 1957, dando lugar a la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEE) y la Comunidad Económica Europea (CEE).

En estos primeros pasos de la integración europea, unos grandes propulsores fueron los valores asociados con la identidad europea, plasmados hoy en el artículo 2 del Tratado de la UE (TUE). Estos valores son: “la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidas las personas pertenecientes a minorías”. También, se enuncia en este artículo los elementos que caracterizan a la sociedad europea: “el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”.

Estos valores provienen del Derecho internacional y de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros (Martín y Pérez de Nanclares, 2019, pág. 139). Al gozar de un carácter normativo y justificable, en el artículo 7 del TUE existen mecanismos de sanción en caso de

riesgo o violación grave y reiterada de los derechos fundamentales por parte de Estados miembros, los cuales han sido utilizados únicamente en el caso de Polonia y Hungría.

Además, al tener la Carta de los Derechos Fundamentales carácter vinculante para todas las políticas internas y externas de las instituciones europeas, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) tiene competencia para examinar dichas violaciones.

Por tanto, no se puede ver únicamente a la UE como una “comunidad de Derecho”, sino también como una “comunidad de valores” (Martín y Pérez de Nanclares, 2019, pág. 130). Según el artículo 3 y 21 del TUE, la UE tiene el objetivo de promover la paz, sus valores y el bienestar de su gente, además de preservar la paz, prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional. Así, para adherirse a la UE, los Estados solicitantes deben demostrar su compromiso práctico con los valores fundamentales de la UE, cumpliendo los llamados criterios de Copenhague. Por esta razón, Turquía, que ya ostenta la categoría de país candidato, no podrá convertirse en un Estado miembro hasta que no cumpla con dichos criterios. Como se verá a lo largo del trabajo, con la Declaración UE-Turquía, tanto la UE como sus Estados miembros están incumpliendo los valores sobre los que se construyó esta organización, lo que podría debilitar el futuro del proyecto europeo. De hecho, Josep Borrell, el vicepresidente de la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, aseguró que “la crisis migratoria puede disolver la UE” (Fernández, 2018).

1.2. Estado de la cuestión

Desde la firma de la Declaración, se han redactado numerosos trabajos que tratan a nivel general el acuerdo entre la UE y Turquía desde una perspectiva política o jurídica. Entre ellos destaca, por ejemplo, la publicación de Carlos Francisco Molina del Pozo (2019), que hace una revisión jurídica de todas las normas europeas en materia de asilo y de si dicha Declaración es compatible con el Derecho comunitario y con el Derecho internacional. Se concluye que Turquía no puede ser considerada como primer país de asilo, país seguro o país seguro europeo, conforme a la Directiva 2013/32/UE.

Roman Lehner (2018) aborda desde una perspectiva política la evolución del acuerdo y la política de externalización de fronteras. También, discute a nivel general las limitaciones legales de la Declaración respecto a los derechos humanos y a las normas comunitarias e internacionales. Hacen un análisis similar Narin Idriz y Melanie Fink (2021).

Otros autores presentan un estudio profundo de la vulneración de un derecho en particular por parte del acuerdo, como el principio de no devolución. Por ejemplo, en el artículo

de Jenny Poon (2016), se examina el cumplimiento del principio de no devolución y de si Turquía puede ser considerada o no como un tercer Estado seguro. Se argumenta que la Declaración viola el Derecho internacional, ya que incumple de forma indirecta el principio de no devolución. Un análisis similar hace Marta Cardó Guerra (2017).

La publicación de Carolina Soler García (2020) estudia la regulación de los conceptos de país de origen seguro, tercer país seguro y país europeo seguro, bajo la regulación de la Directiva 2013/32/UE. Se analiza si dicha regulación de conceptos está acorde o no con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Asimismo, Tamta Shamatava (2020) se centra en la violación del principio de no-devolución por la Declaración. Se hace una revisión de dicho principio bajo el Derecho internacional y bajo el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1950 (en adelante CEDH).

También, existe una amplia línea de investigación en torno al auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, asunto T.192/16, donde el Tribunal se declara como incompetente tras la presentación de tres recursos de anulación del tratado. Narin Idriz (2021) analiza jurisprudencialmente si el Tribunal tiene competencia o no para pronunciarse sobre el recurso de anulación y de si la Declaración se trata de una simple declaración política o un acuerdo internacional con carácter vinculante.

Adicionalmente, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) como Human Rights Watch han publicado artículos para concienciar sobre las condiciones de los refugiados en Turquía y en Grecia.

1.3. Objetivos y pregunta de investigación

Los objetivos de este trabajo son: (1) introducir la evolución de las relaciones entre la UE y Turquía; (2) presentar la crisis de refugiados y el colapso de la SECA como una debilidad del proyecto europeo; (3) exponer la realidad turca en materia de asilo: la ley de asilo y el perfil de inmigrante en Turquía; (4) explicar la Declaración UE-Turquía como una medida de externalización de fronteras; (5) analizar la violación de la Declaración UE-Turquía desde el punto de vista del Derecho internacional y del Derecho de la UE.

La pregunta de investigación que se pretende resolver es: ¿viola la Declaración UE-Turquía el Derecho internacional y el Derecho de la UE?

1.4. Metodología

Este trabajo se realiza para analizar si la Declaración UE-Turquía viola o no el Derecho internacional y el Derecho de la UE. También, es de interés estudiar los motivos que llevaron a ambas partes a adoptar este acuerdo de externalización de fronteras. Para el análisis de estas cuestiones se ha realizado una amplia revisión bibliográfica de libros especializados, artículos jurídicos e informes políticos.

Este trabajo tiene un carácter historiográfico, implementando por ello el método histórico, que sigue cuatro pasos: una recopilación y organización de las fuentes, un tratamiento crítico y una evaluación de dichas fuentes, la detección del significado de los hechos y, por último, la exposición de los acontecimientos.

2. EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA UE Y TURQUÍA

La República de Turquía fue el primer Estado republicano laico en el mundo musulmán. Su territorio se encuentra localizado en el sudeste de Europa y el sudoeste de Asia. Limita por el sur con Iraq y Siria, por el este con Georgia, Armenia y Azerbaiyán, y por el oeste con Grecia y Bulgaria. Se trata de una república presidencialista, cuyo presidente actual es Recep Tayyip Erdoğan, desde 2014.

Respecto al origen étnico poblacional: el 70% -75% son turcos, el 19% kurdos y el 7-12% otras minorías étnicas. Respecto a sus creencias, el 98% de la población es musulmana, en su mayoría sunitas y, el 2% restante, judíos, cristianos ortodoxos y católicos.

2.1. Los intentos de aproximación de Turquía a Europa

2.1.1. La fundación de la República de Turquía

La República de Turquía fue fundada el 29 de octubre de 1923 por Mustafá Kemal o Atatürk, que significa “padre de los turcos”. Después de la Primera Guerra Mundial, Atatürk entendió la necesidad de reforma y modernización cultural, tecnológica y social que necesitaba Turquía, respecto al avance económico e industrial europeo (Carballo Ríos, 2020). Dio lugar a la revolución kemalista, que puso fin al imperio de los sultanes otomanos e inició un periodo de modernización institucional y transformación social en Turquía.

Atatürk se inspiró en el Estado europeo como ejemplo para crear el primer Estado republicano y laico en el mundo musulmán (Castillo Calvera, 2019, pág. 40). Algunas de las reformas legales, políticas y sociales durante este proceso de transición fueron la implementación de una constitución occidental, la sustitución del alfabeto árabe por el latino,

el establecimiento del matrimonio civil y la educación básica obligatoria, la proclamación de la igualdad de género y el fomento de la vestimenta occidental.

Las primeras décadas de esta nueva república, estuvieron marcadas por el autoritarismo, como la presencia de un partido único y la limitación de la libertad de expresión. Estas tendencias antidemocráticas fueron justificadas como necesarias en el contexto de transición radical de una monarquía religiosa a una república laica (ídem).

2.1.2. La entrada en organizaciones internacionales europeas y el Acuerdo de Ankara

Cabe destacar el papel fundamental de la ubicación estratégica turca, ya que el país es un puente entre Oriente y Occidente. Históricamente, la política exterior turca se ha interesado en construir relaciones estrechas con Occidente (Inciarte, Puig y Pollio, 2016, pág. 23). Gracias a sus ventajas territoriales, se convirtió en un socio privilegiado con los Estados occidentales después de la Segunda Guerra Mundial.

Debido a su cercanía territorial con la Unión Soviética, Estados Unidos y Estados europeos mostraron durante la Guerra Fría un gran interés por Turquía. Esto fue aprovechado por Turquía para ingresar de forma temprana y sin obstáculos en las principales organizaciones internacionales europeas, como en el Consejo de Europa en 1949, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1961 y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 1975.

En este contexto, comienza el debate de la adhesión de Turquía a la CEE. En 1959, el país solicita el ingreso en la organización y, aunque en aquel momento no llega a materializarse, Turquía se convierte mediante el Acuerdo de Ankara de 1963, en un Estado asociado de la CEE. El objetivo del acuerdo era fortalecer el comercio entre las partes, asegurando el desarrollo de la economía turca. Además, se pretendía realizar el establecimiento progresivo de una unión aduanera y de la alineación de ambas políticas económicas (Torres, 2018, pág. 3). Finalmente, la unión aduanera se materializa en 1996.

Con el fin de la Guerra Fría, Turquía mantiene su valor geoestratégico, ya que el país controla el acceso al mar Negro y la salida de Rusia al Mediterráneo.

2.2. La era Erdoğan. La política interior: autoritarismo e identidad islámica.

Recep Tayyip Erdoğan fundó en 2001 el Partido de la Justicia y Desarrollo (AKP), con el objetivo de presentarse a las elecciones generales. En principio, era un partido conservador laico; aunque, en los últimos años, se fueron islamizado sus políticas (BBC Mundo, 2016). La AKP ganó las elecciones parlamentarias en 2002 y Erdoğan asumió el cargo de primer ministro

de Turquía desde 2003 hasta 2014. En 2014, se convirtió en el primer presidente de la República de Turquía en ser elegido por voto directo.

En 1996, Erdoğan dijo: “La democracia es un tranvía, cuando llegas a tu parada, te bajas” (Moureza y Topper, 2018, pág. 197). Esto se conoce como la agenda oculta del actual presidente, donde la democracia es únicamente un medio para llegar al poder. Pese a su fachada democrática de pluralidad de partidos y de celebración de elecciones, la presidencia de Erdoğan se ha visto marcada por el autoritarismo y la mano dura, que aleja a Turquía de los valores de la UE (Avilés, 2019).

Pese a que la laicidad fue uno de los pilares que construyeron la República de Turquía, el presidente ha implementado políticas de corte islámico, como la normalización del uso del velo en instituciones oficiales o la construcción de mezquitas.

El intento fallido de golpe militar en 2016 condujo a la declaración del estado de excepción, a una purga en la administración pública y el ejército, y el control de los medios de comunicación. Con el referéndum de 2017 y la posterior reforma de la Constitución turca, se establece una república presidencialista, se elimina la división de poderes y se le otorga a Erdoğan casi un poder absoluto con posibilidad de mantener su cargo hasta 2033. Esto, junto con irregularidades electorales, un alto nivel de corrupción y la represión a la minoría kurda, ha suscitado una intensa fractura en la población turca (Sarto Ferreruela, 2017, pág. 9).

2.3. El proceso de adhesión de Turquía en la Unión Europea

2.3.1. Los criterios de Copenhague

Para que un Estado solicitante sea elegible como posible Estado candidato de la UE, este debe:

1. Ser un Estado europeo
2. Respetar y comprometerse con los valores de la UE, encontrados en el artículo 2 del TUE. Estos valores son:

El respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho; el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías; y el respeto de una sociedad pluralista, así como la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres

Además, dicho Estado debe cumplir los criterios de elegibilidad de la UE, también conocidos como criterios de Copenhague de 1993. Estas condiciones políticas y económicas aparecen claramente en la Decisión 856/1999/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1999,

relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de la República de Lituania, que son:

que el Estado candidato haya alcanzado una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;

la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión; la capacidad del candidato para asumir las obligaciones de la adhesión, y en particular para suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria

Un Estado europeo que cumpla dichas condiciones podrá adherirse a la UE después de un proceso de negociación y de la aprobación unánime del Consejo de la UE y por el Parlamento Europeo.

2.3.2. El proceso de adhesión de Turquía y el debate de entrada de Turquía en la Unión Europea

Con el Consejo de Helsinki de 1999, se reconoce a Turquía el estatuto de país candidato, con los requisitos de que se cumplieran los criterios de Copenhague y de que se implementarán medidas estructurales. En 2005, comenzaron las negociaciones de adhesión de Turquía en la Unión. Con este logro, la AKP acoge la “europeización” e intensificó las reformas pertinentes para acelerar su ingreso, como la abolición de la pena capital y la implementación de reformas constitucionales con el objetivo de acercar a Turquía a los estándares de derechos humanos de la UE. Sin embargo, esta etapa de negociaciones comenzó a paralizarse a partir de 2010, debido a la intensa oposición por parte de algunos Estados miembros, como Austria, República Checa y Francia.

Una pregunta controvertida que ha sido objeto de debate durante las últimas décadas es si Turquía debe considerarse europea. Diversos autores han intentado definir las fronteras culturales de Europa, como forma de búsqueda de un pasado y de tradiciones comunes para construir un sentimiento de identidad (Brumat, 2014, pág. 187). Según Montserrat Guibernau (2007), la identidad europea nace de una herencia cultural y política que surge de la democracia ateniense y se consolida en la Ilustración y en la Guerra Fría. Además, según la autora, lo que define a los europeos en materia de cultura política es el ethos: los principios y los valores recogidos en el Tratado de Maastricht. Estos valores también se reflejan en los criterios de Copenhague.

Según este punto de vista, el elemento más determinante de Europa es el ethos democrático liberal, por lo que otros elementos como la geografía, homogeneidad cultural o la historia no son tan esenciales (ídem, pág. 189). Esto demuestra que la reticencia a la adhesión

turca no es debido a que sea un país con mayoría musulmana, sino que no comparte los mismos principios y valores que componen la identidad política europea (ídem, pág. 190).

Uno de los principales argumentos en contra de la adhesión turca es el reiterado incumplimiento de los criterios políticos de Copenhague por parte de Turquía, es decir, el incumplimiento de la base de la identidad política europea (Henríquez de Luna Gurrea-Nozaleda, 2020, pág. 28).

Pese a que al comienzo del gobierno de la AKP se hicieron reformas modernizadoras, la corrupción del partido y el autoritarismo de Erdoğan pronto borraron toda perspectiva de un futuro en la UE (Tarno Luque, 2019, pág. 774). Se vulnera la existencia de instituciones estables y democráticas debido a la ausencia de división de poderes y a la acumulación del poder en la figura de Erdoğan después de la reforma constitucional en 2017. La UE considera que el nuevo sistema presidencial carece de equilibrio institucional y de control sobre el poder ejecutivo; además, reduce el poder del Parlamento y la independencia judicial (Torres, 2018, pág. 5).

La cuestión del respeto a los derechos humanos en Turquía ha sido una gran preocupación para la UE. Durante la mayor parte de la historia de la Turquía moderna, ha habido una constante represión a la población kurda y a sus activistas. Posterior al golpe de Estado de 2016, se produjo una purga de las instituciones públicas y del Ejército. Rápidamente, la purga se expandió hacia el partido de oposición kurdo, encarcelando de forma indefinida a dos de sus líderes, a parlamentarios y a alcaldes; por tanto, millones de votantes quedaron sin representación.

Como consecuencia del estado de emergencia, más de 50.000 personas siguen en prisión preventiva y empleados públicos continúan siendo despedidos y suspendidos sin un debido proceso. Según Ramiro Torres (2018) “la represión a disidentes luego del golpe de estado ha sido la peor violación de derechos humanos en el país desde el holocausto armenio (pág. 7). Además, cabe destacar las limitaciones a la libertad de expresión, con la censura, el encarcelamiento de periodistas y con la restricción de acceso a páginas de Internet y redes sociales. Como resultado, a finales de 2016, el Parlamento Europeo votó la suspensión de las negociaciones de adhesión con Turquía.

2.4. Los posibles escenarios futuros de integración de Turquía en la Unión Europea

No se puede concebir el futuro de las relaciones entre la UE y Turquía sin considerar la evolución y dinámica del propio proyecto europeo.

La Comisión Europea publicó en marzo de 2017 el “Libro Blanco sobre el futuro de Europa”. Este documento recoge cinco posibilidades de futuro de la UE. Con objetivos didácticos, se pueden clasificar en tres escenarios posibles:

Escenario 1. “Un avance conjunto” pretende maximizar las políticas con competencia comunitaria y garantizar uniformidad entre las normas que rigen a los Estados miembros (sin posibilidad de excepciones temporales o disposiciones discriminatorias a nuevos miembros). De esta manera, se reforzaría la unión política y la Eurozona, compartiendo más competencias y recursos entre los miembros, como impuestos comunes o una política climática estricta. Este escenario es poco factible para el futuro de la UE, debido a la creciente heterogeneidad entre los Estados miembros, que han resultado en crisis como la del Brexit (Turhan, 2019, pág. 43).

Escenario 2. “Una regresión conjunta”, consiste en la renacionalización de políticas comunitarias ineficientes o aquellas con un limitado valor añadido; por ejemplo, el desarrollo regional. Los Estados miembros centrarán sus recursos en un número limitado de ámbitos políticos comunitarios, como el mercado único y la seguridad; el resto de las políticas serían de competencia nacional. Aunque parece un escenario sencillo, a nivel empírico es muy complejo, ya que a largo plazo ocasionaría una desintegración diferenciada (Álvarez, 2017, pág. 91).

Escenario 3. “Algunos avanzan, otros dan un paso atrás”, busca la integración diferenciada interna, con el objetivo de gestionar la heterogeneidad entre Estados miembros. Esto origina el modelo de la Europa a múltiples velocidades, según el cual la integración se hará por bloques de miembros en aquellas políticas donde no haya una unidad absoluta. Posiblemente, es el escenario más realista, ya que permite la flexibilidad de los miembros sin afectar al funcionamiento de las instituciones de la UE y sus políticas (Álvarez, 2017, pág. 90). Algunos ejemplos de esta integración diferenciada interna son el espacio Schengen, la Eurozona o la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Tabla 1

Dinámicas de integración en la UE

	Integración	Desintegración
Uniformidad	Escenario 1 <i>Avance conjunto</i>	Escenario 2 <i>Regresión conjunta</i>
Diferenciación	Escenario 3 <i>Algunos avanzan, otros dan un paso atrás</i>	

Fuente: Adaptado de Cianciara (2019)

En el caso de las relaciones UE-Turquía, después de 16 años de negociaciones paralizadas, no se prevé una futura adhesión de Turquía en la UE. Sin embargo, debido a la alta interdependencia en materias de migración, seguridad y comercio entre ambos actores, se busca un tipo de integración diferenciada externa que modele las relaciones futuras entre UE-Turquía (Cianciara y Szymański, 2019, pág. 176). La integración diferenciada externa se produce cuando un Estado no miembro adopta algunas normas del acervo comunitario europeo. Pese a que estos terceros Estados no tienen acceso a los principales órganos rectores de la UE, a través de las agencias de la UE, se les incluye en los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas.

Según Agnieszka Cianciara y Adam Szymański (2019), cuanto mayor integración diferenciada interna en la UE, mayores las posibilidades de desarrollo de relaciones con Turquía bajo un modelo de integración diferenciada externa (pág. 177). Por tanto, sólo se contemplaría una oportunidad de futura colaboración con Turquía en el Escenario 3, es decir, cuanto mayor heterogeneidad exista entre los Estados miembros.

Actualmente, la UE ya implementa este tipo de estrategia flexible pero restrictiva con Turquía, a través de la unión aduanera y la inclusión limitada en algunas políticas de la Unión (*opts-in de facto*). Un ejemplo de esta integración diferenciada externa con Turquía es en materia de justicia y asuntos de interior, con la firma en 2004 del acuerdo de cooperación entre Turquía y la Europol en materia de prevención de crimen internacional.

La estrategia de integración diferenciada externa que modele las relaciones futuras con Turquía puede materializarse en un amplio espectro de opciones (Turhan, 2019, pág. 50). En un extremo del espectro, se encuentra el Espacio Económico Europeo (EEE), un acuerdo en el que participan los 27 Estado de la UE y tres Estados no miembros pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Noruega, Islandia y Liechtenstein). Las posibilidades de participación de Turquía en el EEE son bajas, debido a las siguientes barreras: el Estado solicitante debe formar parte de la UE o de la AELC requiere la aprobación del Parlamento Europeo y la mayoría cualificada del Consejo de la UE. Después, los 27 Estados miembros deben firmar y ratificar el acuerdo de adhesión. Como se puede comprobar, las perspectivas de adhesión son altamente improbables, tanto en la AELC como en la EEE.

En el otro extremo del espectro, están las asociaciones estratégicas de la UE con terceros Estados en materias claves para la organización (*ídem*, pág. 52). Estos acuerdos bilaterales especiales son pactos mutuamente beneficiosos que permiten la cooperación entre los actores y que den respuesta a problemas comunes.

Actualmente, la UE tiene diez socios estratégicos: Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Sudáfrica, Rusia, China, Japón, India y Corea del Sur. Además, también presenta alianzas estratégicas con grupos de países, como América Latina y con organizaciones internacionales, como la OTAN. La Unión elige a sus socios estratégicos en base a su compromiso de compartir los mismos objetivos y valores que la UE; además, se tiene en cuenta la influencia del Estado en los problemas globales.

Con la crisis de refugiados en 2015, Turquía se convirtió en un actor clave para la UE, al ser un país de tránsito y destino de refugiados. Como consecuencia, se incrementó la cooperación bilateral con el objetivo de gestionar la migración ilegal, materializándose en el llamado Plan de Acción Conjunto en 2015 y, la posterior firma de la Declaración en 2016. Estas decisiones son relevantes porque dan la posibilidad de que Turquía se convierta en un socio estratégico de la UE (Turhan, 2019, pág. 52). De hecho, Donald Tusk, expresidente del Consejo Europeo, describió a Turquía como un socio estratégico clave en 2015. La gran desventaja de convertirse en un socio estratégico de la UE es que no integra al tercer Estado en las estructuras ni normas de la Unión. Este bajo nivel de integración puede no ser deseable para Turquía (ídem, pág. 53).

Por tanto, lo más factible es que la integración diferenciada externa entre UE-Turquía se materialice en un modelo intermedio entre el EEE y una asociación estratégica, descartando ambos extremos del espectro (Turhan, 2019, pág. 53).

3. LA CRISIS DE REFUGIADOS DE 2015

3.1. Aproximación

Los movimientos migratorios entre Estados son un fenómeno natural y característico de la sociedad contemporánea. Se debe a factores sociales, económicos, políticos e incluso medioambientales, que incentivan u obligan el desplazamiento de la población entre territorios.

En particular, Europa ha sufrido grandes y repentinas afluencias de población a lo largo de su historia, como con el fin de la Segunda Guerra Mundial, las descolonizaciones de los años sesenta o con las guerras de la antigua Yugoslavia en la década de los años noventa.

La constante migración a Europa se debe a su proximidad con el mar Mediterráneo, una de las principales rutas migratorias, ya que conecta los continentes de Europa, Asia y África. De esta manera, las vías principales de entrada a Europa se encuentran en las fronteras exteriores mediterráneas. De hecho, los puntos de llegada principales o *hotspots* han sido Grecia, desde Turquía a través del Mar Egeo y el sur de Italia, desde Libia.

En el año 2015, se produjo en Europa su mayor ola de refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes económicos desde la Segunda Guerra Mundial. Solo en 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó la llegada de más de un millón de migrantes irregulares por vía marítima y 34.000 por vía terrestre (De Reyes Lanfranco, 2016, pág. 9).

El flujo de migración forzosa se debió a recientes conflictos en Medio Oriente y en África, como las guerras civiles en Siria, Yemen, Somalia y Sudán del Sur; la presencia de grupos extremistas como el Estado Islámico en Siria e Iraq, los talibanes en Afganistán y Pakistán y Boko Haram en Nigeria, Chad y Camerún; además de crisis internas, como el Estado fallido en Libia y el problema kurdo en Turquía.

3.2. La Agenda Europea de Migración y el sistema de cuotas obligatorias

Como primera respuesta común europea a la afluencia masiva, se puso en marcha la Operación Tritón en noviembre de 2014, la predecesora de la operación unilateral italiana Mare Nostrum. Esta iniciativa impulsada por la Agencia Frontex tiene los objetivos de apoyar a los Estados miembros en el control de fronteras de la región del Mediterráneo y proporcionar asistencia humanitaria.

Posteriormente, la Comisión Europea emitió en abril la Agenda Europea de Migración de 2015 (AEM), con el objetivo principal de “salvar vidas, llegar a la raíz de las causas de la migración, reducir los flujos migratorios y proteger las fronteras”. Se basó en cuatro pilares:

1. La reducción de los incentivos a la inmigración irregular, como la lucha contra el tráfico ilegal, dotando de suficientes cauces legales a los Estados miembros y contando la cooperación con terceros Estados.
2. La gestión de fronteras garantizando la seguridad y salvar vidas humanas. Se realiza a través del refuerzo de la capacidad de la Agencia Frontex y el Código de Fronteras Schengen (CFS), garantizando el respeto de los derechos fundamentales de cada operación de la agencia.
3. Una política común de asilo sólida, a través de la aceleración de la transposición y la aplicación de la SECA, creado en 2013. La SECA consiste en un conjunto de instrumentos jurídicos que armonizar la normativa interna de asilo de los Estados miembros. Su objetivo es la creación de la UE en un espacio de protección y seguridad, donde se adopten decisiones rápidas, justas y garantizar el principio de no devolución.
4. Una nueva política de migración legal, con el objetivo de atraer a los Estados miembros inmigración cualificada para hacer el mercado del conocimiento de la Unión más

competitivo. Con esto, se crea la Tarjeta Azul, un permiso de trabajo que permite a profesionales cualificados entrada y residencia en Europa.

Como se puede observar, la AEM combinó una serie de políticas externas e internas enfocadas al refuerzo de la política común de asilo, requiriendo la colaboración de Estados miembros, instituciones de la UE, organizaciones internacionales y autoridades locales (Ortega Ruiz, 2018, pág. 10). Además, la AEM fue complementada por el Plan Juncker, un sistema de cuotas nacionales obligatorias con el objetivo de reubicar y reasentar proporcionalmente 120.000 solicitantes de asilo que se encontraban en Italia o en Grecia. La distribución correspondiente a cada Estado miembro se basaba en criterios objetivos y cuantificables, como la población, el PIB nacional o la tasa de desempleo, entre otros.

3.3. El colapso del Sistema Europeo Común de Asilo

La SECA fue planteada por el Tratado de Lisboa de 2009, con el objetivo de armonizar la legislación de los Estados miembros en materia de asilo. En 2012, la UE puso en marcha un paquete legislativo para impulsar la SECA, que se compuso de cinco normas europeas:

1. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (en adelante Directiva 2013/32/UE). Todos los Estados miembros deben cumplir la directiva, a excepción de Dinamarca e Irlanda.
2. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (en adelante Directiva 2013/33/UE). Regula las condiciones de acogida de los solicitantes desde que solicitan asilo hasta que las autoridades dan una respuesta. Por ejemplo, acceso a asistencia jurídica gratuita.
3. 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 (en adelante Directiva 2011/95/UE)
4. Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea (en

adelante Reglamento (UE) 604/2013). También se conoce como Reglamento de Dublín y determina qué Estado miembro es el responsable de estudiar la solicitud de asilo.

5. Reglamento (UE) n° 803/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea en adelante Reglamento (UE) n° 803/2013). También se conoce como Reglamento Eurodac: tiene como objetivo crear una base de datos de huellas dactilares de los solicitantes de asilo para mejorar la eficacia del registro.

Pese a estas normas innovadoras y las políticas que se establecieron en la AEM, los objetivos distaron de la realidad debido al colapso de la SECA (Ortega Ruiz, 2018, pág. 13). Las deficiencias estructurales en el sistema migratorio europeo se materializaron en 2015 cuando millones de personas en busca de protección internacional atravesaron el mar Egeo para llegar a la UE. Por su parte, los países de primera línea, como Grecia, España, Italia y Malta, estaban doblemente presionados durante la crisis: realizar un control efectivo de las fronteras de la UE y evitar la inmigración irregular y, al mismo tiempo, velar por el respeto de asilo y los derechos humanos.

La gran crítica de las políticas de asilo e inmigración se basa en el hecho de que son políticas con competencias compartidas y muchos temas medulares permanecen en el ámbito nacional; por ejemplo, la decisión final sobre la concesión de protección internacional la tiene el Estado miembro (Ortega Ruiz, 2018, pág. 13). Además, existe una gran divergencia normativa en cada Estado miembro debido a la transposición de directivas y la aplicación de prácticas estatales insolidarias, unilaterales y descoordinadas (Ortega Ruiz, 2018, pág. 13).

Un ejemplo de esta insolidaridad fue la suspensión temporal unilateral por parte de Hungría del Reglamento (UE) 604/2013 y el anuncio de la construcción de un muro de 167 kilómetros en la frontera sur del país (Sanahuja, 2015, pág. 81). Además, las cuotas del Plan Juncker fueron rechazadas por algunos Estados miembros de Europa oriental, como Hungría o Eslovaquia, lo que resultó en la imposición de penalizaciones de la UE a los Estados miembros que no contribuyesen. Sin embargo, las cuotas no fueron efectivas debido a que las sanciones por incumplimiento eran leves y por la falta de un liderazgo efectivo (Henríquez de Luna Gurrea-Nozaleda, 2020, pág. 32). Esto ha sido criticado, ya que la UE se conoce como un grupo integrado de Estados que comparten valores comunes y que proclaman el principio de solidaridad como uno de sus principios rectores (Čučković, 2021, pág. 6)

Relacionada con esta crisis de solidaridad, se observa una crisis institucional, debido a una desobediencia reiterada por parte de los Estados miembros respecto a las decisiones de la

Comisión Europea (Ortega Ruiz, 2018, pág. 14). Esto supone un debilitamiento de los pilares de la UE y una pérdida de autoridad de las instituciones de la UE.

Para la UE, esta afluencia migratoria masiva ha sido la crisis más grave desde su creación con consecuencias a corto, medio y largo plazo (Arango, 2015, pág. 32). Ha sido clasificada no sólo como una crisis de inmigrantes y refugiados, sino también como una crisis humanitaria, moral, institucional y de gobernanza migratoria en la UE (Iglesias, Fanjul, y Manzanedo, 2019, pág. 3). Se ha comprobado empíricamente la ineficacia de la SECA, la falta de solidaridad de los Estados miembros y la erosión de autoridad de las instituciones de la UE.

Como solución, la UE buscó remedios para combatir la falta de unidad, ya que sin unidad entre los Estados miembros y las instituciones no es posible una respuesta eficiente (Ortega Ruiz, 2018, pág. 14). Una de estas respuestas, con objetivo de reducir los flujos de migración, se encuentra en la Declaración UE-Turquía de 2016.

4. LA MIGRACIÓN EN LA REPÚBLICA DE TURQUÍA

4.1. La evolución de los flujos migratorios en Turquía

Históricamente, Turquía ha sido un país tanto de emigración como de inmigración. Por un lado, las propias crisis internas en el país han dado lugar a migraciones desde Turquía a países europeos como Alemania. Por ejemplo, la emigración de refugiados políticos durante las décadas de 1970 y 1980 o el actual éxodo de talento turco a Europa.

Por otro lado, debido a su ubicación estratégica entre el continente asiático y europeo, Turquía es un país de tránsito y destino para los emigrantes de Medio Oriente y Asia Oriental que buscan llegar a la UE. Por tanto, Turquía no sólo es un país de emigración, sino también un país receptor de inmigración y asilo de aquellos países vecinos con inestabilidad social, económica y política. Algunos ejemplos históricos fueron: la llegada de judíos sefardíes en el siglo XV con la Inquisición española y portuguesa o los kurdos en 1988 con la persecución del régimen de Sadam Husein.

4.2. El sistema de asilo en Turquía

La legislación turca en materia de asilo se rige por tres factores principales (Dorsch Buzón, 2019, pág. 96):

1. Reservas de restricción geográfica de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 (en adelante Convención de Ginebra)

2. La modificación de la Ley de Extranjería y Protección Internacional de 2014, a través de decretos presidenciales
3. La implementación del Régimen de Protección Temporal (RPT)

Turquía forma parte de la Convención de Ginebra y de su Protocolo de 1967, que regulan el estatus de refugiado, concediendo una serie de derechos y obligaciones. El artículo 1 del Tratado define el término de refugiado:

Se trata aplica a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Todo refugiado tiene el derecho a recibir el mismo trato por parte del Estado contratante que a nacionales de países extranjeros viviendo ahí, en materia de educación, libertad religiosa, empleo remunerado, y otros servicios sociales y políticos básicos. Además, este convenio se fundamenta en el principio de *non-refoulement* o no devolución, que obliga a la admisión de personas que solicitan protección internacional.

No obstante, Turquía ha impuesto reservas de limitación geográfica a la ratificación de este acuerdo, comprometiéndose a otorgar el estatuto de refugiado y sus garantías únicamente a personas que buscan protección por acontecimientos ocurridos en el continente europeo.

Cabe destacar la Ley de Extranjería y Protección internacional aprobada en 2013 y cuya entrada en vigor fue en abril de 2014. Influída por la legislación europea, es la primera ley que regula las prácticas de asilo en Turquía desde la ratificación de la Convención de Ginebra (Inciarte, Puig, y Pollio, 2016, pág. 32). Además, creó la DGMM, institución que depende del Ministerio del Interior y se encarga de la administración de asilo y migración del país; además, tiene autoridad de registro, protección, detención y deportación de inmigrantes tanto documentados como indocumentados.

De acuerdo con esta ley, se pueden conceder tres tipos de protección internacional en Turquía: el estatuto de refugiado (según las limitaciones geográficas de la Convención de Ginebra), el estatuto de refugiado condicional y el estatuto de protección subsidiaria.

De esta manera, los individuos no procedentes de Europa que coincidan con la definición de refugiado presentarán una solicitud al DGMM. Este les concederá el estatuto de refugiado condicional, que consiste en un asilo temporal hasta ser reubicados en un tercer país. Presentan menos derechos que un refugiado; por ejemplo, tienen limitaciones de circulación y

residencia, no tienen el derecho a la integración legal a largo plazo ni a la reunificación familiar en Turquía (Souto Olmedo, 2018, pág. 732). Con la toma de poder de los talibanes en Afganistán, se prevé que un gran porcentaje de aquellos con estatuto de refugiado condicional sean afganos (¿Qué les espera a los afganos...?, 2021).

Por otro lado, como indica el artículo 1 de la Convención de Ginebra, serán concedidas el estatuto de protección subsidiaria a aquellas personas que no cumplan los requisitos para recibir el estatuto de refugiado o de refugiado condicional, pero que “podrían estar sujetas a pena de muerte o tortura en su país de origen o correr un riesgo personalizado de violencia indiscriminada debido a situaciones de guerra o conflicto armado interno” . Estos individuos no pueden integrarse legalmente a largo plazo en el país, pero tienen el derecho a la reunificación familiar.

Además, cabe destacar el RPT de los sirios, implementado a partir de octubre de 2014. Este régimen se encuentra fuera del ámbito de la protección internacional ya que es una medida complementaria en caso de afluencia masiva. Esta medida excepcional dota de forma colectiva a refugiados sirios y palestinos apátridas provenientes de Siria y a los sirios devueltos a Turquía desde Grecia el derecho de residir en Turquía hasta que se den las condiciones de un retorno seguro a Siria, los siguientes derechos: el respeto del principio de no devolución y el derecho a recibir servicios básicos, como el acceso al mercado laboral, asistencia médica, educación y asistencia social y psicológica. Una limitación que tiene es la restricción a la libre circulación y residencia, ya que únicamente recibirán los servicios básicos y prestaciones sociales en la ciudad satélite asignada. Actualmente, alrededor del 98% de sirios residen en áreas urbanas y rurales en diferentes provincias del país, y el 2% restante se alojan en Centros de Acogida Temporal.

Sin embargo, no podrán optar a esta protección temporal aquellos sirios que llegaron a Turquía antes del 28 de abril de 2011, los sirios que no llegan directamente desde Siria, aquellos que ya optaron por la protección temporal con anterioridad o nacionales de terceros Estados que llegan de Siria.

Otro régimen excepcional en Turquía es el que estableció el DGMM para regular el flujo masivo de 200.000-250.000 yazidíes iraquíes que llegaron de Mosul a Turquía en enero de 2015. Se creó un permiso de residencia por razones humanitarias, otorgando a los iraquíes un trato igual que a nacionales de países extranjeros viviendo en Turquía. Ahora, los iraquíes tienen la opción de solicitar protección internacional o la de obtener el permiso de forma automática.

4.3. El perfil del inmigrante en Turquía

Turquía ha sido reconocida por el ACNUR por sexto año consecutivo como el país que más refugiados hospeda del mundo en términos absolutos. Según los datos de junio de 2021 del DGMM, residen en territorio nacional turco 4,8 millones de inmigrantes, de los cuales, 3,7 millones buscan protección internacional.

De aquellos que buscan protección internacional, la mayoría son sirios (3.675.485 individuos), a los cuales se les concede el estatus de protección temporal automática. Respecto a su localización, como se puede observar en la Figura 1, 98% de los individuos han sido repartidos entre 81 de las provincias turcas y 1,5% viven en Centros de Acogida Temporal próximos a la frontera con Siria gestionados por el DGMM y la Medialuna Roja Turca. Cabe destacar que los individuos que viven en los centros, suelen ser personas vulnerables, como víctimas de violencia de género, tortura, personas mayores o mujeres solas (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2021, pág. 1).

Figura 1

Distribución de la población refugiada y solicitantes de asilo en Turquía por provincia



Fuente: OIM (2021)

Según ACNUR hay alrededor de 330.000 titulares de protección internacional de otras nacionalidades. Adicionalmente, hay 31.334 solicitantes de protección internacional, de los cuales el 72% son afganos, 19% iraquíes y el 5% iraníes, como se puede observar en la Figura 2.

Figura 2

Proporción de refugiados y solicitantes de asilo según la nacionalidad

Pakistan	748
Syrian Arab Republic	412
Algeria	204
Afghanistan	151
Iraq	134
Bangladesh	105
Morocco	56
Islamic Republic of Iran	56
Egypt	33
Others	240

Fuente: OIM (2021)

Respecto a los efectos de la Declaración UE-Turquía, entre el 4 de abril de 2016 hasta el 31 de marzo de 2020, 2.139 inmigrantes y refugiados fueron trasladados de Grecia a Turquía (OIM, 2021, pág. 1). Como se puede ver en la tabla anterior, las nacionalidades predominantes son Pakistán, Siria, Argelia y Afganistán. Sin embargo, desde marzo de 2020, la Declaración ha quedado paralizada debido a la pandemia de COVID-19, ya que las autoridades turcas han suspendido la repatriación desde Grecia a Turquía de ningún inmigrante o refugiado.

Desde el 4 de abril de 2016, un total de 28.847 sirios fueron reasentados entre una serie de Estados miembros de la UE, entre los que destacan Alemania (10.597), Francia (4.779), Holanda (4.712), Finlandia (2.207) y Suecia (2.171) (OIM, 2021, pág. 2).

5. LA DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA-TURQUÍA

5.1. El Plan de Acción Conjunto con Turquía (2015) y la firma de la Declaración Unión Europea-Turquía

A finales de 2015, debido a la ineficiencia de la SECA, la imposibilidad de conseguir los objetivos establecidos en la AEM y con una masiva oleada de refugiados que ejercían una gran presión a los países de primera línea, la UE decide abordar el problema migratorio a través de otro enfoque. En primer lugar, como medida de emergencia, dejar pasar a los refugiados asegurando su debido procesamiento en Grecia. En segundo lugar, reforzar las fronteras comunitarias y limitar las llegadas desde el exterior de la UE. Por último, desarrollar mecanismos de retorno y readmisión, debido a la ineficacia del plan de reubicación de Juncker.

Respecto al último punto, la UE recurrió a terceros países, como Turquía o Marruecos, para el pacto de acuerdos de readmisión que permitieran el retorno de inmigrantes irregulares. Por tanto, la UE comienza a dialogar con Turquía para poner en orden las afluencias migratorias y contener la migración irregular. Como resultado, el 15 de octubre de 2015 el Consejo Europeo aprueba un Plan de Acción Conjunto con Turquía, que fue activado el 29 de noviembre en la Cumbre de la UE y Turquía. Dicho plan pretendía:

- (a) abordar las causas fundamentales que conducen a la afluencia masiva de sirios, (b) mediante el apoyo a los sirios bajo protección temporal y las comunidades de acogida en Turquía y (c) mediante el fortalecimiento de la cooperación para prevenir la migración irregular que fluye a la UE (Aguelo Navarro y Granero Sánchez, 2017, pág 20).

Algunas de las acciones de carácter urgente que se pusieron en marcha fueron: la apertura del mercado laboral a sirios bajo protección temporal en territorio turco, el aumento de los esfuerzos de policías turcos y guardacostas y un mayor intercambio de información entre la UE y Turquía. A cambio, la UE prometió a Turquía un apoyo financiero de 3.000 millones de euros para el mantenimiento de refugiados sirios. Este Plan de Acción Conjunto debería ser complementado en el futuro por un diálogo para la liberalización de visados turcos, revitalizar el proceso de adhesión de Turquía en la UE y la aprobación de un acuerdo de readmisión.

5.2. Las líneas de actuación de la Declaración UE- Turquía

La Declaración es un acuerdo de readmisión de nacionales de terceros países a Turquía cuyos objetivos principales son la reducción de los flujos de inmigración irregular y la gestión de personas solicitantes de protección internacional que llegan a Grecia desde Turquía.

Por una parte, Turquía acepta el retorno rápido de aquellos migrantes irregulares que hubiesen llegado a Grecia atravesando territorio turco. A cambio, la UE se compromete a reasentar a personas procedentes de Turquía que solicitan protección internacional. Cabe destacar que hay un compromiso por ambas partes de respetar los estándares internacionales y el principio de no devolución.

La Declaración tiene las siguientes líneas de actuación:

1. A partir del 20 de marzo de 2016, la devolución de inmigrantes irregulares de Grecia a Turquía. Los inmigrantes que lleguen a Grecia serán registrados y se tramitará la solicitud de asilo de forma individual, según la Directiva 2013/3. Si un inmigrante no solicita asilo o su solicitud es infundada o inadmisible según la Directiva, será devuelto a Turquía y los gastos de retorno serán asumidos por la UE. Una vez que los pasos irregulares entre Turquía y la UE queden mitigados, o al menos reducidos considerablemente, se activará un régimen voluntario de admisión humanitaria.
2. Sistema uno por uno 1:1: por cada sirio devuelto a Turquía desde Grecia, otro sirio de Turquía a la UE será reasentado, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de la ONU. Se da prioridad a aquellos sirios que no hayan entrado o intentado entrar irregularmente a la UE.

3. Control de fronteras turcas: Turquía colaborará con Estados vecinos y tomará las medidas pertinentes para evitar la apertura de rutas marítimas o terrestres a Europa.
4. Desde junio de 2016, la liberalización de los visados, suprimiendo los requisitos de visado para ciudadanos turcos. El requisito es que Turquía debe cumplir con los criterios de referencia de su hoja de ruta para la liberalización de visados; por ejemplo, la implantación de pasaportes biométricos.
5. Financiación. Se acelerará el desembolso de los 3.000 millones de euros del Plan de Acción Conjunto para financiar proyectos destinados a individuos bajo protección temporal. Una vez que los recursos se agoten y se cumplan los requisitos, la UE aportará una financiación adicional de 3.000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018.
6. Revigorización del proceso de adhesión de Turquía en la UE.
7. Ayuda humanitaria de la UE y de los Estados miembros, en colaboración con Turquía, para mejorar las condiciones humanitarias en Siria, especialmente en la frontera entre Siria y Turquía.

La Declaración presenta una característica diferenciadora que la distingue de otros acuerdos de readmisión (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 68). En general, en un acuerdo de readmisión, un Estado asume la responsabilidad total de gestionar la readmisión de las personas. Por lo contrario, en la Declaración UE-Turquía se introduce una ratio 1:1 fija de readmisiones recíprocas; por tanto, por cada sirio readmitido en Turquía desde Grecia, otro sitio sería reasentado desde Turquía a la UE (ídem).

Respecto a las devoluciones, se retornaría a Turquía a migrantes irregulares; es decir, inmigrantes económicos y a solicitantes de protección internacional bajo cuatro supuestos: primero, si no solicitan asilo en Grecia; segundo, cuando el solicitante opta por un retorno voluntario; tercero, cuando se le deniega la solicitud y cuarto, cuando la solicitud es inadmisibile en Grecia (Tunaboylu y Alpes, 2017, pág. 84).

El acuerdo tiene un mensaje claro: “los que intentaran llegar a Grecia serían rápidamente retornados, mientras que los que esperaran pacientemente en Turquía tendrían la posibilidad de entrar en su lugar” (Garcés Mascareñas, 2020, pág. 1).

5.3. Los intereses de los actores

Con este acuerdo, la UE tiene como interés principal la externalización de fronteras y política migratoria de la Unión a terceros Estados con el objetivo de mantener el espacio Schengen (Akkerman, 2021, pág. 38). Este mecanismo consiste en desplazar la gestión de fronteras creando un área de contención y detención previa para que los flujos migratorios no

lleguen a territorio comunitario. Durante los años, la UE ha llevado a cabo esto a través de dos instrumentos (ídem):

1. Subcontratar las responsabilidades fronterizas a terceros Estados, a través de acuerdos de readmisión permanentes o temporales entre la UE y terceros países limítrofes o a través de acuerdos de colaboración entre Frontex y Estados no miembros. El último consiste en un acuerdo de cooperación conjunta entre la agencia europea y un Estado no miembro en el ámbito de devolución.
2. Intervenir en los Estados de origen y Estados de tránsito a través de mecanismos como la financiación. Por ejemplo, en Níger la UE ha presionado el desarrollo de nueva legislación en materia de detención migratoria, a cambio de recursos financieros.

Ante la imposibilidad de la UE de alcanzar una solución común efectiva ante la crisis de refugiados, la Declaración UE-Turquía ha servido de mecanismo de contención, delegación de responsabilidades migratorias y ha liberado a los Estados miembros de la presión material y política (Coletto et al., 2016, pág. 11).

Por su parte, Turquía ha aceptado el acuerdo en convertirse en el gendarme europeo en gestión de la política de asilo de la UE debido a sus claros intereses políticos (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 69). Con el acuerdo, Turquía tiene la posibilidad de que sus ciudadanos puedan acceder al espacio Schengen sin necesidad de un visado (Coletto, et al., 2016, pág. 11). Además, la Declaración retoma las negociaciones de adhesión de Turquía en la UE, asegura una compensación y ayuda financiera de 6.000 millones de euros para el Fondo de Refugiados en Turquía para proyectos de asistencia humanitaria, educación o salud.

5.4. Los resultados empíricos de la Declaración

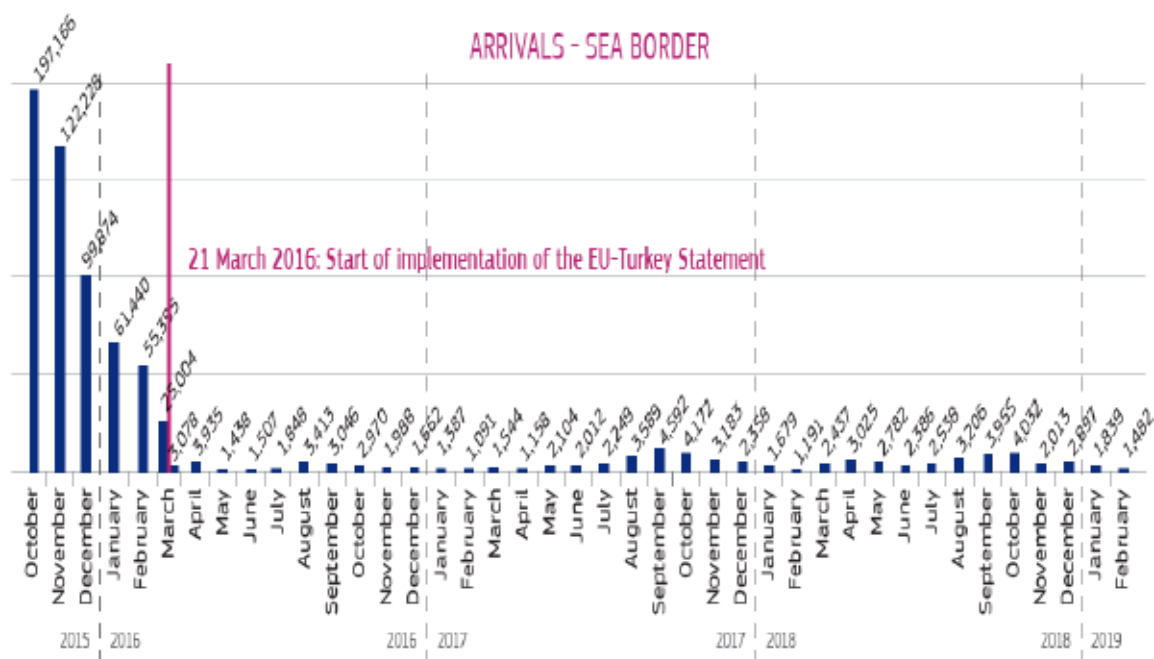
Entre el 1 de enero y el 20 de marzo de 2016, la media diaria de inmigrantes irregulares desde Turquía a Grecia por ruta marítima eran 1.773, que bajó a 83 desde la adopción de la Declaración (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 74). Respecto a las muertes en el mar Egeo, en los 12 meses previos al acuerdo murieron 1.100 personas, y en los 12 meses posteriores al acuerdo 80 personas murieron (ídem).

Pese a que indudablemente el acuerdo ha permitido limitar el número de llegadas a Grecia, este descenso también se debe a otros factores como el cierre de la ruta de los Balcanes desde noviembre de 2015 a marzo de 2016, que el grueso del exilio sirio ya se había producido con anterioridad y la sobresaturación del sistema de asilo griego (Cobos, 2017, pág. 74). Además, pese a que el número de muertes en el mar Egeo se ha visto reducido, el número de

muerres absolutas ha aumentado, ya que se están usando rutas más peligrosas, como la del Mediterráneo oriental o por vía terrestre (Gortázar Rotaecche, 2017, pág. 4)

Figura 3

Llegadas irregulares de personas migrantes a las islas griegas



Fuente: Cobos (2017)

Sin embargo, los datos también demuestran el fracaso del acuerdo, en particular el del sistema uno por uno 1:1. Entre el 4 de abril de 2016 hasta el 31 de marzo de 2020, únicamente 2.139 inmigrantes y refugiados fueron trasladados de Grecia a Turquía, mientras que un total de 28.847 sirios fueron reasentados de Turquía a la UE. Como se puede observar, no se cumple el sistema uno por uno 1:1, ya que el número de sirios reasentados en la UE es catorce veces mayor que el número de sirios trasladados de Grecia a Turquía (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 76).

La causa de la desproporción de retornos de Grecia a Turquía se debe a la sobresaturación del sistema de asilo griego y su falta de recursos. Debido a ello, se produjeron retrasos acumulados en las solicitudes de asilo, hacinamientos en los centros de retorno y la incapacidad de identificación y detención antes del retorno (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 76). Esta desproporción y falta de reciprocidad muestra una clara ineficacia de la ejecución del acuerdo (ídem).

Adicionalmente, esta Declaración ha supuesto el debilitamiento de la credibilidad de la UE en materia de derechos humanos y en gestión migratoria (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez,

2020, pág. 80). Esta debilidad institucional europea ha sido aprovechada por Turquía utilizando a la población como arma política. Por ejemplo, con el objetivo de presionar e incrementar sus recursos, el 28 de febrero de 2020 Erdoğan incumplió la Declaración y abrió la frontera de Turquía para que llegase a Europa una oleada de solicitantes de asilo. Como consecuencia, Grecia suspendió el derecho a solicitar protección internacional durante el mes de marzo.

El acuerdo refleja un intento para dar una respuesta cortoplacista urgente a una situación fronteriza circunstancial, pero no pretende desarrollar una solución sostenible a largo plazo para responder ante futuras crisis humanitarias Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 83. Esto, junto con la ineficaz gestión de asilo en Grecia y en Turquía, el incumplimiento del acuerdo en materia de ratios de retorno y reasentamiento, la vulneración de los derechos humanos en los campos de retención y la falta de solidaridad de los Estados miembros han supuesto un riesgo para la credibilidad del proyecto europeo (ídem).

6. ¿CONSTITUYE LA DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA-TURQUÍA UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA?

6.1. La naturaleza jurídica de la Declaración

Antes de analizar si la Declaración es compatible con el Derecho internacional y con el Derecho de la UE, hay que detenerse en la cuestión de la naturaleza de la Declaración, ya que ha sido sujeto de un gran debate académico.

Respecto a la evolución de la Declaración, las negociaciones para un acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía comenzaron en 2002, la propuesta final se preparó en 2012 pero su activación quedó suspendida. Debido a la situación de urgencia en 2015, las negociaciones para su activación se retomaron.

Cabe destacar que el día anterior y el día de la adopción de la Declaración, se celebraron dos eventos diferentes desde el punto de vista jurídico, protocolo y de instituciones. Por una parte, el 17 de marzo de 2016 se celebró una sesión del Consejo Europeo, en el que participaron representantes de los Estados miembros. Por otra parte, el 18 de marzo se celebró una cumbre internacional en la que participaron el primer ministro de Turquía y los representantes de los Estados miembros. En dicha cumbre del 18 de marzo, se trataron temas de la crisis migratoria y se adoptó la Declaración UE-Turquía, en ausencia de la aprobación del Parlamento Europeo.

Si nos fijamos, se nombra al texto como declaración, no como tratado, acuerdo o convenio. Para que un acuerdo entre la UE y un tercer país sea vinculante para las instituciones de la UE y sus Estados miembros, deberá de seguir el procedimiento establecido en el artículo

218 del TFUE. Además, los Estados miembros, el Parlamento, el Consejo o la Comisión pueden solicitar un dictamen del TJUE sobre la compatibilidad del acuerdo con los Tratados de la Unión.

Por una parte, autores como Marta Pérez Ramírez y Gemma Pinyol-Jiménez (2020), piensan que se trata de un mero acto político sin carácter jurídicamente vinculante. La Declaración UE-Turquía ha sido realizada por los miembros del Consejo Europeo en nombre de la UE, sin seguir el procedimiento del artículo 218 del TFUE. Por tanto, al no seguir el procedimiento pertinente, no se trata de un acuerdo internacional vinculante, sino una declaración de cooperación de carácter político. Como consecuencia, en este caso, no se podría recurrir la disposición ante tribunales, como el TJUE, en base al artículo 263 del TFUE. Sin embargo, sí que se puede impugnar ante tribunales los actos surgidos de la Declaración, pero no la Declaración en sí misma (Cobos, 2017, pág. 58).

Por otra parte, otros autores como José Cobos (2017), defienden que se trata de un acuerdo vinculante entre la UE y un tercer Estado (Turquía). Pese a que existe un vicio de forma al no seguir el procedimiento del artículo 218 del TFUE, la Declaración utiliza términos vinculantes como “decisión” u “obligación” para la UE en su conjunto y Turquía; además, los países afectados por la Declaración comenzaron a aplicar su contenido después de su adopción. Por ejemplo, Grecia aprobó legislación necesaria inmediatamente y Turquía aceptó desde el 4 de abril de 2016 a migrantes irregulares de Grecia.

Además, contrario a si fuese una declaración, sí se puede recurrir el acuerdo ante tribunales y exigir su nulidad debido a vicios sustanciales de forma en base al artículo 218.11 del TFUE:

Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados

Según la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969), los elementos esenciales de un tratado internacional son: el consentimiento de las partes, el objeto de las prestaciones pactadas y que se rija por el Derecho internacional. Desde el punto de vista del contenido, a nuestro juicio, la Declaración UE-Turquía es un tratado internacional por su carácter vinculante y sus efectos legales, a pesar de su denominación y no ajustarse al procedimiento interno de la UE (Cardó Guerra, 2017, pág. 105).

6.2. La respuesta del Tribunal General respecto a la Declaración

En 2016, dos nacionales paquistaníes y un nacional afgano que habían presentado sus solicitudes de asilo en Grecia corrían el riesgo de ser devueltos a Turquía, conforme al acuerdo. Debido a esto, presentaron tres recursos de anulación de la Declaración UE-Turquía, para refutar su legalidad. A juicio de los solicitantes de asilo, la Declaración UE-Turquía vulnera la normativa del TFUE respecto a celebración de acuerdos internacionales por la Unión y un tercer Estado.

Como respuesta, en el auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, asunto T.192/16, se pronuncia respecto a dichos recursos de nulidad. El Tribunal considera que ninguna institución de la Unión ha adoptado la decisión de celebrar un acuerdo con Turquía en relación con la crisis migratoria, sino que se trata de un acuerdo entre Turquía y los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. Por tanto, de acuerdo con el artículo 263 del TFUE., al no existir un acto de una institución de la Unión, el Tribunal General se declara carente de competencia para resolver dichos recursos de nulidad y pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo. Sin embargo, el Tribunal no tiene presente el hecho que el acuerdo supone obligaciones jurídicas para la UE.

6.3. El principio de no devolución o *non-refoulement*

Como pilar del Derecho internacional de los Refugiados se encuentra el principio de no devolución, que se estableció por primera vez en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, según el cual:

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Además, garantiza el derecho de los individuos a permanecer en el Estado de acogida al solicitar el asilo, durante los procedimientos de Dublín y durante la espera de la decisión de la autoridad decisoria en la fase de admisibilidad. También, tienen el derecho a permanecer en dicho Estado durante los procedimientos de recurso.

Este principio se aplica a todos los refugiados, solicitantes de asilo o aquellos que desean formular la solicitud de asilo, independientemente de su condición de inmigración.

Además, este principio es reconocido como parte del Derecho internacional consuetudinario, por lo que es vinculante para todos los Estados, incluso para aquellos que no han firmado la Convención de Ginebra o su Protocolo de 1967.

A parte de la Convención de Ginebra, este principio se amplía en paralelo con otros tratados internacionales, como el artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la

Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o degradantes de 1984, en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 o con el CEDH.

Recogido en el artículo 3 del CEDH, “nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”. Como se puede observar, CEDH no se limita a maltrato debido a raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas, sino se amplía a maltrato en términos generales.

En línea con la UE, el principio aparece en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en la Directiva 2011/95/UE sobre requisitos, como se verá a continuación.

Presente en el artículo 19.2 de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE: “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”. También, se refleja en el artículo 4 de la Carta: “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”. Estas disposiciones son absolutas y son aplicadas a todas las personas bajo el ámbito de aplicación del Derecho de la UE, incluyendo a solicitantes de asilo o aquellos que desean formular la solicitud de asilo.

Además, en el artículo 21.1 y 21.2 de la Directiva 2011/95/UE también aparece este principio:

Los Estados miembros respetarán el principio de no devolución con arreglo a sus obligaciones internacionales.

Cuando no esté prohibido por las obligaciones internacionales mencionadas en el apartado 1, los Estados miembros podrán devolver a un refugiado, reconocido formalmente o no, si: existen motivos razonables para considerar que dicha persona constituye un peligro para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra, o habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para la comunidad de dicho Estado miembro.

Se pueden identificar dos tipos de violaciones del principio de no devolución: violación directa, cuando hay una devolución de un individuo a un Estado donde sufre un peligro real a su integridad humana o; violación indirecta o en cadena, cuando el individuo se remite a un tercer país que le puede enviar a un Estado donde sufra peligro.

Según la Comisión Europea, el procedimiento de retorno a Turquía se hará en conformidad con el Derecho internacional y el Derecho de la UE. En particular, la base legal de estas devoluciones se encuentra en la Directiva 2013/32/UE, que regula los procedimientos comunes de concesión o retirada de protección internacional a solicitantes conforme a la Directiva 2011/95/UE.

A continuación, se analizará si la Declaración UE-Turquía viola directa o indirectamente el principio de no devolución acorde con el Derecho internacional y con el

Derecho de la UE. La mayor preocupación en relación con el acuerdo es si lo viola indirectamente o en cadena con las devoluciones a Turquía (Shamatava, 2020, pág. 154).

Se analizará si la devolución de los inmigrantes irregulares es acorde con el Derecho de la UE y el Derecho internacional. Se recogen las normas y procedimientos de devolución en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Sin embargo, como explicado anteriormente, será considerado en condición de irregularidad a todo solicitante de asilo bajo los supuestos de: que no solicite asilo en Grecia; solicite un retorno voluntario; cuando se le deniega la solicitud y, cuando la solicitud es inadmisibile en Grecia.

Es importante analizar los dos últimos supuestos. En primer caso, según el artículo 32 de la Directiva 2013/32/UE la solicitud de un individuo será considerada como infundada en Grecia después de un estudio de cada caso individualmente y de que se pruebe que no goza del derecho a asilo según la Directiva 2011/95/UE.

Sin embargo, en 2011 el TEDH indicó que Grecia tenía unas deficiencias estructurales en su sistema de asilo, que no garantizaban una gestión individualizada y efectiva de cada caso de solicitud de protección internacional; por tanto, no garantizaba el principio de no devolución. Posteriormente, en 2016 la Corte Internacional de Justicia denuncia la incapacidad de Grecia de llevar a cabo una gestión eficiente de las solicitudes de asilo debido a una sobrecarga del sistema. De esta manera, Grecia no dispone de los recursos necesarios para garantizar a los solicitantes de asilo un procedimiento individual con garantías mínimas (Cobos, 2017, pág. 63).

En segundo caso, el supuesto de inadmisibilidad se produce cuando la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y el sistema de asilo griego consideran que Turquía es un primer país de asilo (donde la persona podría haber recibido protección) o un tercer país seguro para la persona que solicita el asilo.

Para comprobar si se viola o no el principio de no devolución hay que determinar si Turquía es un primer país de asilo. Esto se encuentra regulado en el artículo 35.b) de la Directiva 2013/32/UE:

Un país podrá ser considerado primer país de asilo de un solicitante:

b) si este goza de protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución; siempre que el solicitante sea readmitido en dicho país

Bajo este supuesto, los solicitantes de protección internacional que hayan llegado a Grecia desde Turquía, se considera que deberían de haber pedido asilo en Turquía primero. Por tanto, no tienen la obligación de revisar de forma individual la solicitud de asilo.

En 2015, la Comisión emitió un listado común de terceros Estados seguros, entre los que se encuentran: Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. Para que Turquía se pudiese considerar como primer país de asilo, primero tendría que ser considerado como tercer país seguro para no vulnerar indirectamente el principio de no devolución (Cobos, 2017, pág. 65)

6.4. Turquía como tercer Estado seguro

La Directiva 2013/32/UE también regula el concepto de tercer Estado seguro, según el cual se permitirá devolver a individuos que solicitan protección internacional a cualquier Estado seguro de tránsito. Por tanto, habrá un riesgo de violación del principio de no devolución indirecta a no ser que en Turquía haya un procedimiento de asilo justo, seguro y efectivo (Shamatava, 2020, pág. 154). Por tanto, a continuación, se analizará si Turquía es un tercer Estado seguro y si presenta un sistema de asilo seguro y efectivo.

La Directiva 2013/32/UE establece garantías procesales para asegurarse de que el país designado como tercer Estado seguro cumple con el principio de no devolución directa e indirecta. Presente en el artículo 39.1 y 39.2, se encuentran los criterios para que un país sea considerado un tercer Estado seguro:

Los Estados miembros podrán establecer que no se realice, o no se realice completamente, un examen de la solicitud de protección internacional y de la seguridad del solicitante en sus circunstancias particulares, tal como se describe en el capítulo II, cuando una autoridad competente haya comprobado, basándose en los hechos, que el solicitante está intentando entrar o ha entrado ilegalmente en su territorio procedente de un tercer país seguro con arreglo al apartado 2.

2. Un tercer país solo podrá ser considerado tercer país seguro a efectos del apartado 1 si:

- a) ha ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas y observa sus disposiciones;
- b) cuenta con un procedimiento de asilo prescrito por la ley, y
- c) ha ratificado el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumple sus disposiciones, incluidas las normas relativas al recurso efectivo

Como se mencionó en capítulos anteriores, Turquía establece limitaciones geográficas a la Convención de Ginebra y al posterior Protocolo de 1967, considerando a refugiados únicamente a aquellos que buscan protección internacional de acontecimientos ocurridos en

Europa. Por tanto, Turquía no cumple el primer requisito para ser considerado como tercer país seguro según el artículo 39 de la Directiva 2013/32/UE.

Sin embargo, el Consejo de la UE consideran que, si un país no hubiese ratificado la Convención de Ginebra y su Protocolo, podría ser considerado aún como tercer país seguro. A pesar de tener reservas de restricción geográfica al convenio, se compromete al principio de no devolución y defiende de facto los derechos de los solicitantes de asilo; por ejemplo, a través del RPT a los sirios. De esta manera, para comprobar con más profundidad de si Turquía se trata de un tercer país seguro, hay que comprobar si cumple con las condiciones del artículo 38.1 de la Directiva 2013/32/UE:

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:

- a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;
- b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95;
- c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;
- d) 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;
- e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra

Sin embargo, se ha puesto en duda que Turquía sea un tercer Estado seguro, debido a la vulneración del artículo 38.1.d) en relación con la prohibición de torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes (Soler García, 2020, pág. 570). En enero de 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional de la ONU indicó su preocupación por las condiciones degradantes de vida y por las deficientes condiciones económicas y sociales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en Turquía. En particular, organizaciones humanitarias han denunciado la tolerancia de la explotación infantil en Turquía, en especial en el sector de la restauración y en talleres de ropa. Además, con la declaración del Estado de excepción después del golpe de Estado fallido, se suprimieron las garantías civiles y se limitaron los derechos del CEDH, que demostraron que no sólo el país no era seguro para los solicitantes de asilo, sino que tampoco lo era para sus propios ciudadanos (Cobos, 2017, pág. 70)

Desde la firma del acuerdo, Turquía ha sido denunciada ante el TEDH en 2.812 casos: 31 por violar la prohibición de tortura, 305 en relación con tratos inhumanos o degradantes y 198 por una ausencia de investigación de los hechos. En particular, debido a detenciones arbitrarias, maltrato y condiciones higiénicas denigrantes de los Centros de Acogida Temporal.

Por ejemplo, en abril de 2014, el TEDH condenó la violación del artículo 3 del CEDH en el Centro de Acogida de Kumkapı debido a unas condiciones de internamiento inadecuadas para una persona con movilidad reducida. También, en octubre de 2019, se llevó al tribunal una denuncia del mismo centro, ya que los individuos “habían sido internados en dormitorios en condiciones de hacinamiento, muy pocas veces se les permitía salir a tomar aire, eran constantemente expuestos al humo de cigarrillos de otros detenidos y que los niños no habían recibido alimentos adecuado” (Akkerman, 2021, pág. 22).

Adicionalmente, ONGs como Humans Right Watch o Amnistía Internacional han denunciado la violación artículo 38.1, c) por parte de Turquía, con relación a la prohibición de daños graves encontrados en el artículo 15 de la Directiva 2011/95/UE:

- a) la condena a la pena de muerte o su ejecución, o
- b) la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o
- c) las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno

Dichas organizaciones denunciaron la violencia y uso de la fuerza excesiva por parte de los guardias de fronteras turcos hacia solicitantes de asilo sirios que cruzaban la frontera entre Siria y Turquía. Un ejemplo fue el 17 de abril de 2016, guardias fronterizos turcos dispararon a individuos que intentaban cruzar la frontera por el paso de Khurbat al-Juz-Güveçç, matando a tres solicitantes de asilo e hiriendo a más de una docena.

Además, Turquía también ha vulnerado el artículo 38.1, c), ya que realizó deportaciones a países inseguros, especialmente de personas con nacionalidad diferente de la siria, ya que son considerados preliminarmente como inmigrantes irregulares. Después de llegar de Grecia, son llevados a centros de expulsión, donde es muy difícil presentar una solicitud de asilo, pese a las garantías procesales de la ley. Según la Comisión Europea, de los individuos retornados a Turquía hasta septiembre de 2017, 831 personas fueron devueltas a sus Estados de origen y 57 solicitaron el asilo, de los cuales sólo 2 fueron concedidos protección.

Debido al estado de excepción tras el fallido golpe de Estado de 2016, Erdoğan reemplazó los procedimientos legislativos ordinarios por decretos presidenciales, lo que afectó naturalmente a la ley de migración y asilo y a los miembros de ONGs asentadas en Turquía. El presidente reformó la Ley de Extranjería y Protección Internacional, permitiendo la orden de expulsión inmediata de aquellos solicitantes o beneficiarios de protección internacional sospechosos de participar en organizaciones criminales, terroristas o que supongan una amenaza para el orden, seguridad y salud pública. Por tanto, este decreto presidencial supone

una vulneración directa del principio de no devolución del Derecho internacional de los refugiados (Zoetewij-Turhan, 2018, pág. 56).

Por todas estas razones indicadas, Turquía no presenta un sistema de protección efectivo ni unas condiciones de acogida adecuadas para salvaguardar a los solicitantes de protección internacional (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2017, pág. 16). Al infringir los criterios del artículo 38.1 de la Directiva 2013/32/UE y por haber sido condenada por el TEDH en tema de violación de derechos humanos, Turquía no se puede considerar como un tercer Estado seguro y; por tanto, tampoco puede ser considerada un primer país de asilo.

Con objetivo de reflexión, si teóricamente Turquía no es un tercer país seguro, ¿qué pasaría con un kurdo proveniente de Siria llegase a Grecia y su solicitud fuese considerada inadmisibles? (Odriozola, 2016, pág. 107). Sin duda, la posición histórica del Gobierno turco contra la población kurda no sólo cuestionaría la concesión de protección internacional pertinente, sino que entrarían en riesgo sus derechos individuales (ídem). En resumidas cuentas, el individuo kurdo pasaría de huir de Siria a intentar huir del supuesto tercer país seguro, sin posibilidad de acceder a la UE.

La UE no sólo está violando indirectamente el principio de no devolución de la Convención de Ginebra, sino que también está vulnerando el CEDH y Derecho de la UE, tanto primario como derivado. Autores como Marta Pérez Ramírez y Gemma Pinyol-Jiménez Ila (2020), hablan de que la UE es responsable de *neo-refoulement*:

Sin devolver a las personas que solicitan refugio a sus países de origen (lo que está expresamente prohibido por la Convención de Ginebra de 1951), las obliga a malvivir en un país tercero por un tiempo indeterminado en situaciones que pueden vulnerar sus derechos y libertades fundamentales, y sobre las que no se puede intervenir porque forman parte de la acción soberana de ese otro Estado (Pérez Ramírez y Pinyol-Jiménez, 2020, pág. 81).

6.5. El derecho a la no discriminación nacional

Este sistema de intercambio con una ratio de 1:1, llamado en inglés *one-in one-out*, es una peculiaridad polémica de este acuerdo de readmisión. Consiste en que, por cada sirio devuelto de Grecia a Turquía, otro sirio será reasentado de Turquía a un Estado miembro de la UE. Como se vio anteriormente, empíricamente esta ratio no se mantiene, ya que el número de reasentamientos es mucho superior al número de devoluciones a Turquía. A continuación, analizaremos la legalidad de dicho sistema de intercambio de sirios.

En primer lugar, en este intercambio de refugiados se realiza una discriminación nacional, ya que son únicamente los sirios los que gozan de prioridad para ser reasentados en la UE desde Turquía (Cobos, 2017, pág. 74). Solicitantes de protección internacional de otras nacionalidades, como Iraq, Irán o Afganistán están fuera del trato, lo que supone una vulneración del artículo 3 de la Convención de Ginebra, ya que el estudio de la admisibilidad del estatus de refugiado se debe hacer en base a las cuestiones de fondo que han llevado a la persona huir, no en base a la nacionalidad del solicitante (CEAR, 2017, pág. 16).

Respecto a la fase de admisibilidad, están exentas aquellas personas de cualquier nacionalidad en situación de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, menores no acompañados, personas de edad avanzada o con enfermedades graves, que pertenecen a nacionales con una ratio de reconocimiento mayor al 25%. Por tanto, las personas vulnerables con una nacionalidad que represente menos del 25% de las llegadas a las islas griegas, serán devueltas a Turquía (Gortázar Rotaeché, 2017, pág. 3). De nuevo, es una vulneración de la Convención de Ginebra.

Incluso, hay discriminación entre los refugiados sirios, ya que sólo están incluidos en la Declaración aquellos que se encuentran ubicados en Turquía, pero no los que están en otros Estados de acogida como el Líbano o Jordania (Cobos, 2017, pág. 74).

6.6. El sistema de asilo griego

El sistema de asilo griego está regulado por la Convención de Ginebra, su Protocolo y la legislación de la SECA, asegurando las fronteras de la UE, el respeto del principio de no devolución y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La autoridad máxima es el Servicio de Asilo y se encarga de examinar las solicitudes de asilo de forma individual y de aplicar el procedimiento de Dublín. En caso de que haya afluencias masivas de solicitantes, colabora con la EASO.

Desde la Declaración UE-Turquía, todas las llegadas se acogen a la nueva Ley de Asilo Griega, según la cual las revisiones de las solicitudes de protección internacional se harán en base al procedimiento *fast-track border*, regulado por el artículo 60.4 L. 4375/2016. Consiste en un procedimiento excepcional y simplificado que puede ser aplicado a cualquier solicitante de asilo de un tercer Estado en la frontera: en puertos, aeropuertos o Centros de Recepción e Identificación. La ventaja de este procedimiento es que reduce el plazo de toma de decisiones del Servicio de Asilo a 15 días desde el día que se presenta la solicitud (Save the Children, 2016, pág. 4).

La Convención de Ginebra obliga a un proceso de estudio de la solicitud de asilo de forma individual, justa y efectiva y el acceso a mecanismos de apelación contra decisiones negativas. Por tanto, el hecho que se haya creado este procedimiento acelerado contradice a la Directiva 2011/95/UE, ya que el examen de la solicitud se debe hacer de forma exhaustiva por las autoridades pertinentes antes de tomar una decisión (Odriozola, 2016, pág. 107).

Como mencionado anteriormente, el Servicio de Asilo griego considera a Turquía como un tercer Estado seguro, por lo que los nacionales sirios están exentos del procedimiento *fast-track border*: se considerará su solicitud como inadmisibile y serán retornados directamente a Turquía. Además, puesto que un país de tránsito también puede ser considerado como tercer Estado seguro, todo solicitante de asilo que haya entrado a Grecia a través de Turquía también será retornado. Por tanto, en el caso del procedimiento acelerado, no se realiza un examen individual y profundo de la solicitud, sino que se espera que Turquía lo haga (Odriozola, 2016, pág. 106). De hecho, la guardia costera turca estima que en 2020 se produjeron 9.000 retornos acelerados a Turquía, sin un examen de la solicitud (Eliaçık, 2021).

Esta falta de examen individual y profundo de la solicitud contradice el artículo 4 Protocolo número 4 de la CEDH, que requiere un examen individual de las circunstancias personales de cada solicitante de asilo. Sin embargo, Grecia no ha firmado ni ratificado el protocolo; por tanto, no puede ser exigido responsabilidad por violaciones de dicho protocolo (Cortinovis, 2021, pág. 13).

Cabe destacar que en la Ley de Asilo griega no hay ninguna obligación legal de ofrecer asistencia legal gratuita en el proceso de primera instancia; únicamente, en el proceso de apelación. Incluso, se dificulta dicho proceso ya que el documento debe estar en griego, rellenado por un abogado y entregado en un plazo máximo de cinco días. Todo esto es una vulneración del Derecho internacional y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Ruiz Robert, 2021, pág. 30).

Además, desde la adopción de la Declaración, las llegadas están limitadas bajo una restricción geográfica, por lo que los solicitantes no pueden salir de Grecia hasta que no se resuelva su solicitud. Como consecuencia, la condición de hacinamiento en los campos griegos es insostenible; de hecho, “en 2020 se calculaba que aproximadamente había 50.000 migrantes en Grecia, de los cuales 35.000 vivían en campos de refugiados, concentrándose 21.000 en la isla de Lesbos” (Ruiz Robert, 2021, pág. 31).

Con el acuerdo, los centros abiertos de primera acogida se convirtieron en centros cerrados de recepción e identificación, parecidos a centros de detención debido a la restricción geográfica (Gortázar Rotaache, 2017, pág. 3). Organizaciones internacionales como la ONU,

han denunciado las condiciones a la que se ven expuestas los solicitantes de asilo, ya que están por debajo de los estándares de la Unión e internacionales: falta de alimentos, violencia en las detenciones, hacinamiento extremo, pobres condiciones higiénicas y detenciones de hasta 36 meses. Al igual que en los Centros de Acogida Temporal de Turquía, supone una violación del artículo 3 de CEDH.

7. CONCLUSIONES

Para concluir, se debe responder a la pregunta de investigación: ¿viola la Declaración UE-Turquía el Derecho internacional y el Derecho de la UE?

En primer lugar, se adoptó la Declaración UE-Turquía sin seguir el procedimiento adecuado recogido en el artículo 218 del TFUE de celebración de acuerdos entre la UE y un tercer Estado. Unos autores la consideran un acuerdo internacional vinculante, ya que existen un consentimiento entre las partes y efectos jurídicos para la UE y Turquía. Otros autores lo consideran una declaración de cooperación de carácter político no vinculante y sin posibilidad de impugnar el acuerdo ante tribunales. Además, hay que tener en cuenta la postura que adopta la propia UE a través de su institución jurisdiccional. El auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, asunto T.192/16 se declara incompetente tras la presentación de tres recursos de anulación del tratado por tres solicitantes de asilo. El Tribunal General considera que es un acuerdo entre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, pero no de la UE como organización. Sin embargo, dicho auto resulta incoherente con el hecho de que la Unión haya desembolsado 6.000 millones de euros para financiar dicho acuerdo.

En segundo lugar, se ha vulnerado de forma indirecta o en cadena el principio de no devolución regulado en el artículo 33 de la Convención de Ginebra y en el artículo de 19.2 la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, entre otros. Dicha vulneración se debe a considerar a Turquía como tercer Estado seguro pese a que infringe los criterios del artículo 38.1 de la Directiva 2013/32/UE y por haber sido condenada por el TEDH en tema de violación de derechos humanos. Turquía no puede ser considerada como un tercer país seguro por la falta de un procedimiento de asilo justo, seguro y efectivo. Se han documentado miles de denuncias ante el TEDH por tratos inhumanos, detenciones arbitrarias y malas condiciones higiénicas en los Centros de Acogida Temporal. Además, se han documentado deportaciones desde Turquía a países inseguros.

En tercer lugar, la Declaración incumple también el principio de no discriminación por razones de nacionalidad, regulado en el artículo 3 de la Convención de Ginebra. El sistema uno por uno 1:1 discrimina a solicitantes de asilo de nacionalidades distintas a la siria, ya que sólo tendrán oportunidad de reasentamiento en la UE los sirios. También hay discriminación en la fase de admisibilidad, ya que serán devueltos a Turquía aquellos solicitantes de asilo vulnerables que tengan una ratio de reconocimiento menor al 25%.

Por último, el procedimiento *fast-track border* del sistema de asilo griego viola la Directiva 2011/95/UE, ya se prioriza un proceso acelerado antes de un examen individualizado y profundo de cada solicitud. Además, este procedimiento dificulta material y temporalmente el recurso de apelación de aquellos solicitantes que se les haya denegado la solicitud o considerado como inadmisibles. Esta falta de recursos también se traduce en las pobres condiciones de los solicitantes en los centros cerrados de recepción e identificación, vulnerando el artículo 3 de la CEDH.

Por todo esto, se puede afirmar que la Declaración UE-Turquía de 2016 ha vulnerado el Derecho internacional y el Derecho de la UE, tanto primario como derivado.

Pese al relativo éxito de la Declaración en términos de reducción de solicitantes de asilo a la UE, no ha reducido la mortalidad de la ruta ni se trata de un acuerdo lo suficientemente estable como para que pueda soportar otra afluencia masiva en el futuro. La externalización de fronteras debe ser una solución complementaria de la política de asilo de la UE, pero no sustitutiva. Hay una urgente necesidad de desarrollar otros instrumentos que cumplan el Derecho internacional y comunitario en materia de asilo, para asegurar la sostenibilidad de la SECA. Por tanto, es indispensable que el Tribunal General asuma jurisdicción sobre las cuestiones planteadas. Cuando las instituciones se silencian o cuando permiten que los Estados miembros actúen fuera del marco de los tratados, el Tribunal debe ser la institución que trace los límites y asegure que tanto las instituciones como los Estados miembros actúen dentro de sus competencias. En estas situaciones, es imprescindible que el Tribunal General intervenga y defienda los principios que constituyen la base del ordenamiento jurídico de la UE.

En caso contrario, las competencias de asilo e inmigración seguirán siendo una asignatura pendiente en la UE, donde la falta de gestión efectiva y la vulneración del Derecho internacional y Derecho de la UE, tanto primario como derivado, ponen en riesgo la credibilidad y el funcionamiento del proyecto europeo.

Bibliografía

- Aguelo Navarro, P. y Granero Sánchez, H. (2017). La Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016: un fantasma que recorre Europa. *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*. <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2019/refugiados/turquia.pdf>
- Akkerman, M. (2021). *Externalizar la opresión. Cómo Europa externaliza la detención de migrantes fuera de sus fronteras*. Amsterdam: Transnational Institute; Stop Wapenhandel. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/externalizar-la-opresion-tni.pdf>
- Álvarez, M. V. (2017). ¿Cuál es el rumbo futuro de la Unión Europea? El debate en torno a los diferentes caminos posibles. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6919066.pdf>
- Arango, J. (2015). A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE. *Anuario CIDOB de la Inmigración*. <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/download/10.24241-AnuarioCIDOBInmi.2016.30/407647>
- Auto del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Primera ampliada), de 28 de febrero de 2017, asunto T.192/16, NF contra el Consejo Europeo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0192&from=es>
- Avilés, J. (3 de junio, 2019). La democracia es un tranvía. *El Cultural*. <https://elcultural.com/la-democracia-es-un-tranvia>
- BBC Mundo. (16 de julio, 2016). Recep Tayyip Erdogan, el presidente de mano dura que divide a Turquía. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36812053>
- Brumat, L. (2014). El ingreso de Turquía a la Unión Europea: una cuestión de identidad. *Mural Internacional*, 5(2). <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/10716/10869>
- Carballo Ríos, F. (29 de octubre, 2020). La 'pasión turca' de Erdogan. *El Economista*. <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/10856743/10/20/-La-pasion-turca-de-Erdogan.html>
- Cardó Guerra, M. (2017). La crisis migratoria europea: análisis del acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía. *Cuadernos Cantabria Europa*, 93-118. <https://cantabriaeuropa.org/documents/5564249/5565411/CuadernoCantabriaEuropaN16/b2f695ef-3327-453f-eb0f-ba38fc3f19af>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* núm.83/2010, de 30 de marzo, p. 289 a 403. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>
- Castillo Calvera, S. S. (2019). *El estado de la democracia en Turquía y sus implicancias en el proceso de adhesión* [Trabajo fin de grado, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar]. E-archivo. <http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/108/2019%20Tesis%20Castillo%20Calvera%20C%20Scarlet%20Sof%20C3%20ADa.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2017). *Atrapados en Grecia. Un año después del acuerdo UE-Turquía*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/05/ATRAPADOS-EN-GRECIA_V5_baja.pdf
- Cianciara, A. K., y Szymański, A. (2019). Differentiated Integration: towards a New Model of European Union-Turkey Relations. *Turkish Studies*. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/59370399/TS_AM20190523-16897-v82o51-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1629879567&Signature=AQKzLmixE-gHayaRR4OA9u-XYxkrhcZ-

- H2RQmDI5gEjhaMn4FZ1~ycD8tCeST9j9d6ZsJ3EgnZpPSk8gA4utoHdkDxkGyTfq
RVKw7KMFmlOyoPeG6ySnJOz6ucXkknZHM
- Cobos, J. (2017). *Análisis de la Declaración entre la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016* [Trabajo fin de grado, Universidad de Granada]. E-Archivo. https://www.researchgate.net/publication/332142449_Analisis_de_la_Declaracion_en_tre_la_Union_Europea_y_Turquia_del_18_de_marzo_de_2016/link/5ca30b87299bf1116956c4c5/download
- Coletto, P., González, F., Mescia, F., Pesce, E., Pristker, P., y Vázquez, V. (2016). *La respuesta de la Unión Europea a la crisis migratoria: el acuerdo con Turquía* [Trabajo fin de grado, Universidad de la República]. E-Archivo. <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/dest/article/download/210/212>
- Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Ratificado por España el 26 de septiembre de 1979. *Boletín Oficial del Estado* núm. 243/1979, de 10 de octubre, p. 23564 a 23570. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. *Boletín Oficial del Estado* núm.252/1978, p. 24310-24328. <https://www.boe.es/boe/dias/1978/10/21/pdfs/A24310-24328.pdf>
- Cortinovis, R. (2021). Pushbacks and lack of accountability at the Greek-Turkish borders. *CEPS Journal*. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/LSE2021-01_Pushbacks-and-lack-of-accountability-at-the-Greek-Turkish-border.pdf
- Čučković, B. (2021). EU Asylum System in and after the COVID-19 pandemic: disclosing the weaknesses of the current ryles and assessing the prospects of the new pact on migration and asylum. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*(5), 3-29. Obtenido de <https://doi.org/10.25234/ecllc/18297>
- Decisión 856/1999/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1999, relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de la República de Lituania. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L n°335, de 28 de diciembre de 1999. <https://www.boe.es/doue/1999/335/L00041-00047.pdf>
- De Reyes Lanfranco, R. (2016). *Crisis del asilo en Europa: una aproximación al modelo político gubernamental de Graham Allison*. [Trabajo Fin de Grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13132/DeReyesLanfranco-Ricardo-2017.pdf?sequence=4>
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. *Diario Oficial de la Unión Europea* L n°. 348, de 24 de diciembre de 2008. <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>
- 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. *Diario Oficial de la Unión Europea* L n°. 337, de 20 de diciembre de 2011. <https://www.boe.es/doue/2011/337/L00009-00026.pdf>
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

- Diario Oficial de la Unión Europea* L n.º. 180, de 29 de junio de 2013. <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00060-00095.pdf>
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. *Diario Oficial de la Unión Europea* L n.º. 180, de 29 de junio de 2013. <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00096-00116.pdf>
- Dorsch Buzón, L. M. (2019). *La integración laboral de los refugiados sirios en Turquía* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. E-Archivo. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/59099/1/T41676.pdf>
- Eliaçık, Z. (27 de marzo de 2021). Experto: Turquía y la UE deben dar ejemplo al mundo con la renovación del acuerdo de refugiados. *Agencia Anadolu*. <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/experto-turqu%C3%ADa-y-la-ue-deben-dar-ejemplo-al-mundo-con-la-renovaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-refugiados/2189711>
- Fernández, E. (1 de julio de 2018). "La crisis migratoria puede disolver la Unión Europea". *El Periodico de Aragón*. <https://www.elperiodicodearagon.com/espana/2018/07/01/crisis-migratoria-disolver-union-europea-46766463.html>
- Garcés Mascareñas, B. (2020). Cuatro años del Acuerdo UE-Turquía. *CIBOD opinión* (617). https://www.cidob.org/es/content/download/75183/2421098/version/23/file/617_OPINION_BLANCA%20GARC%C3%89S%20MASCARE%C3%91AS_CAST.pdf
- Gortázar Rotaeché, C. (2017). La contradicción de Europa. "Políticas realistas" versus Derechos Humanos en la denominada "crisis de los refugiados". *Transatlantic Studies Network* (4). <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/31675/Cristina-Gortazar%20TSN%202018%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Henríquez de Luna Gurrea-Nozaleda, I. (2020). *Análisis comparativo de la política migratoria de la Unión Europea. Externalización de las fronteras en Marruecos y Turquía* [Trabajo fin de grado, Universidad Pontificia de Comillas]. E-Archivo. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/40830/TFG%20RRII-%20Henriquez%20de%20Luna%20Gurrea-Nozaleda%2C%20Ines%20.pdf?sequence=1>
- ¿Qué les espera a los afganos que huyen de los talibanes? Preguntas y respuestas. (10 de septiembre, 2021). *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/09/10/que-les-espera-los-afganos-que-huyen-de-los-talibanes>
- Idriz, N. (2021). The EU-Turkey deal in front of the Court of Justice of the EU: An unsolicited Amicus Brief. ASSER Institute. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3080838
- Idriz, N. y Fink, M. (2021). *Effective judicial protection in the external dimension of the EU's migration and asylum policies*. ASSER Institute. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3912005
- Iglesias, J., Fanjul, G., y Manzanedo, C. (2019). *La crisis de los refugiados en Europa*. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/18561/Iglesias%2c%20J%20Fanjul%2c%20G.%20Y%20Manzanedo%20C.%202016%20La%20Crisis%20de%20los%20Refugiados%20en%20Europa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Inciarte, A., Puig, A., y Pollio, M. (2016). *Turquía como frontera de la Unión Europea. La posible adhesión al bloque y su implicancia en términos de seguridad y migración*. [Trabajo fin de grado, Universidad ORT Uruguay]. E-Archivo. <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/3322/Material%20completo.pdf?sequence=-1>

- Organización Internacional para las Migraciones. (2021). *Migrants' Presence Monitoring Turkey*.
https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/Turkey_Sitrep_05_may_21.pdf?file=1&type=node&id=11667
- Lehner, R. (2018). The EU-Turkey-“deal”: Legal Challenges and Pitfalls. *International Migration*, 57(2), 176-185. <https://doi.org/10.1111/imig.12462>
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 121-159.
- Molina del Pozo, C. F. (2019). Análisis del Pacto UE-Turquía. ¿Jaque mate al derecho de asilo? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, 39(1), 361-386. http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50985/1/2019_art_cfmolinadelpozo.pdf
- Moureza, A., y Topper, I. U. (2018). La democracia como tranvía. Los años de la era Erdogan. *Tiempo Devorado* (2), 197-199.
- Odrizola, I. (2016). El lado oculto del acuerdo Unión Europea-Turquía. Una mirada crítica desde la perspectiva del derecho internacional de los refugiados. *Perspectivas* (2), 96-111. <https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/article/download/260/158>
- Ortega Ruiz, M. C. (2018). *La política de refugiados europea: El papel de Turquía* [Trabajo fin de grado, Universidad Internacional de La Rioja]. E-Archivo. <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/6984/ORTEGA%20RUIZ%2C%20MARIA%20CRISTINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pérez Ramírez, M., y Pinyol-Jiménez, G. (2020). El «acuerdo UE-Turquía» sobre personas refugiadas: vulneración de derechos, externalización y dependencia. En Fundación alternativas (Ed.), *Flujos Migratorios en el Mediterráneo: causas, políticas y reforma* (67-86).
https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/64764249/Flujos_migratorios_en_el_Mediterraneo.pdf?1603628252=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAnalisis_de_dos_dinamicas_opuestas_y_con.pdf&Expires=1632752678&Signature=ThCPcOHa8gHd2EeFROE6cW-gncgirov
- Poon, J. (2013). EU-Turkey Deal: Violation of, or consistency with, international law?. *European Papers*, 1(3), 1195-1203. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_I_054_Jenny_Poon_00096.pdf
- Reglamento (UE) n° 803/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* L n° 180, de 29 de junio de 2013.
- Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* L n°.180, de 29 de junio de 2013.
- Ruiz Robert, M. (2021). Análisis de la efectividad del sistema de asilo de la UE y de Grecia frente a la crisis de refugiados sirios. *Institut d'Estudis Europeus*(6). <https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2021/249115/wpIEEa2021n6.pdf>
- Sanahuja, J. A. (2015). Retos inaplazables en el sistema internacional. *Anuario CEIPAZ*, 71-107. <https://eprints.ucm.es/37328/1/3.SANAHUJA-Anuario%20CEIPAZ15-16.pdf>
- Sarto Ferreruela, A. (2017). Erdogan: reflejo invertido de Mustafá Kemal. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (98). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6231864.pdf>
- Save the Children. (2016). *Consecuencias del Acuerdo UE-Turquía. Situación en Grecia y principales preocupaciones*.

- https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/consecuencias_acuerdo_ue-turquia.pdf
- Shamatava, T. (2020). Legal analysis of the non-refoulement principle in the context of the EU-Turkey deal. *Levan Alexidze Journal of International Law*, 148-159. <http://laf.ge/journals/index.php/test/article/view/7/13>
- Soler García, C. (2020). ¿La noción de «país seguro» es segura? Un análisis a la luz de la *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (66), 559-600. <https://web.ua.es/es/ciee/documentos/c-soler-publicaciones/nocion-pais-seguro.pdf>
- Souto Olmedo, V. (2018). La humanidad en el limbo. El sistema de protección internacional de Turquía ante la crisis humanitaria del conflicto en Siria. *Foro Internacional*, 58(4), 719-754. <https://ol.media.proquest.com/media/hms/PFT/1/dwR5H?cit%3Aauth=Souto+Olmedo%2C+Ver%3%B3nica+S&cit%3Atitle=La+humanidad+en+el+limbo.+El+sistema+de+protecci%C3%B3n+internacional+de+...&cit%3Apub=Foro+Internacional&cit%3Avol=LVIII&cit%3Aiss=4&cit%3Apg=719&c>
- Tarno Luque, G. (2019). El futuro de la cooperación europea-turca: una difícil relación. Horizonte temporal 2030. En A. Sánchez Rubio, & J. M. Martín Rodríguez, *El mercado único en la Unión Europea: balance y perspectivas jurídico-políticas* (págs. 769-782). https://www.researchgate.net/profile/Gloria-Tarno/publication/340708920_EL_FUTURO_DE_LA_COOPERACION_EUROPEA_TURCA_UNA_DIFICIL_RELACION_HORIZONTE_TEMPORAL_2030/links/5fba50b592851c933f4e06ca/EL-FUTURO-DE-LA-COOPERACION-EUROPEA-TURCA-UNA-DIFICIL-RELACION-HO
- Torres, R. (2018). *La eterna espera: ¿Por qué Turquía aún no es parte de la Unión Europea?* Universidad Nacional de Rosario. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/12883/La%20eterna%20espera%20Por%20qu%C3%A9%20Turqu%C3%ADa%20a%C3%BAn%20no%20es%20parte%20de%20la%20UE-REV.docx?sequence=3>
- Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea* núm. núm. 83/2010, de 30 de marzo, p. 1 a 388. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00001-00388.pdf>
- Tunaboylu, S., & Alpes, J. (2017). El acuerdo UE-Turquía: ¿Qué ocurre con la gente? *Forced Migration Review* (54), 84-87. <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/reasentamiento/tunaboylu-alpes.pdf>
- Turhan, E. (2019). Thinking out of the Accession Box: The Potential and Limitations of Internal and External Differentiated Integration Between Turkey and the EU. En Nomos (Ed.), *M. Waechter, Europe- Against the Tide* (43-59). https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/43956/external_content.pdf?sequence=1#page=43
- Zoetewij-Turhan, M. H. (2018). Turquía: entre hospitalidad y hostilidad. *Forced Migration Review (FMR)*, 54-56. https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/downloads/issues/zoetewijturhan_0.pdf

