

**Universidad Internacional de La Rioja**  
**Grado en Derecho**

---

# LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EUROPEA: EL PAPEL DE TURQUÍA

---

Trabajo fin de grado presentado por:	M <sup>a</sup> Cristina Ortega Ruiz
Titulación:	Grado en Derecho
Línea de investigación:	Derecho Internacional y Comunitario
Director/a:	Dra. D <sup>a</sup> Cayetana Santaolalla

MADRID  
15 de junio de 2018  
Firmado por: M<sup>a</sup> Cristina Ortega Ruiz

CATEGORÍA TESAURO: 3.1.4 Derecho Internacional y Comunitario

**INDICE**

<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>2</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
Agradecimientos.....	4
<b>II. REGULACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL REFUGIADO</b> .....	<b>5</b>
II.1. El estatuto jurídico de los refugiados .....	5
II.2. La Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York .....	5
II.3. El Principio de <i>Non-Refoulement</i> .....	7
<b>III. POLITICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	<b>8</b>
III.1. El espacio Schengen .....	8
III.2. Desarrollo de la Política Migratoria en la UE .....	9
III.3. Agenda Europea de Migración.....	10
III.3.1. Primer pilar: “Reducir los incentivos para la inmigración irregular” .....	11
III.3.2. Segundo pilar: “Gestión de las Fronteras” .....	11
III.3.3. Tercer pilar: “Una política de asilo común fuerte” .....	12
III.3.4. Cuarto Pilar: “Una nueva política de migración legal”.....	12
III.4. Colapso del Sistema Europeo de Asilo.....	13
III.5. Respuestas de la Unión Europea .....	14
<b>IV. EL PAPEL DE TURQUÍA EN LA CRISIS</b> .....	<b>15</b>
IV.1. Turquía, eterna candidata a ser miembro de la UE .....	15
IV.2. Turquía en la Convención de Ginebra .....	17
IV.3. Declaración UE-Turquía .....	17
IV.4. Turquía, ¿un país seguro?.....	21
<b>V. CONCLUSIONES: ¿el pasaporte Nansen?</b> .....	<b>23</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>26</b>

## ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CE	Comunidad Europea
CEDH	Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamental
CFS	Código de Fronteras Schengen.
DDHH	Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PIB	Producto interior bruto
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SIS	Sistema de Información Schengen
TCE	Tratado Constitutivo de la Unión Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## RESUMEN

La crisis migratoria de los últimos años, de máxima actualidad por el desembarco del buque *Aquarius* en el puerto de Valencia, ha puesto a prueba la capacidad de reacción de la Unión Europea. En 2015, se aprobó la Agenda Europea sobre Migración, que marcó las directrices a seguir en este sentido. Sin embargo, el esfuerzo y el compromiso de los diferentes Estados miembros ha resultado insuficiente y ha puesto de manifiesto una falta de compromiso por su parte.

Ante esta situación, se han buscado soluciones alternativas como es el Acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, celebrado en 2015, sobre la readmisión de residentes ilegales. En este trabajo se pone de manifiesto cómo ese acuerdo ha representado para Europa sacar a la luz sus carencias y poner en entredicho los valores fundacionales que la crearon. Los resultados del acuerdo con Turquía son escasos, y de alguna manera, está representando que Europa pierda legitimidad en la protección de los derechos humanos en la esfera internacional. Resulta necesario valorar nuevas soluciones y medidas que palien, de una vez por todas, las consecuencias de la crisis migratoria y el pasaporte Nansen se muestra como una de ellas.

## I. INTRODUCCIÓN

La crisis migratoria ha sacudido el continente europeo duramente en los últimos años. Los conflictos armados, especialmente en Siria, han llevado a los países próximos y a la Unión Europea a una situación compleja que requiere una actuación eficaz y un firme compromiso para canalizar los movimientos masivos de refugiados.

Sin embargo, el tiempo va pasando y la actuación no es tan resolutive como debiera, ni los compromisos tan firmes como parecían en un principio. La justificación que motiva este trabajo es exponer la situación y poner de manifiesto que el tiempo está demostrando que no se adoptan las decisiones adoptadas. Lo que eran refugios temporales, se han convertido en residencias permanentes de miles de niños, mujeres y hombres sin una perspectiva de futuro.

El interés principal de este trabajo de investigación es analizar el espacio de libertad, seguridad y justicia, incidiendo en la política europea de asilo, desarrollada antes y durante dicha crisis, así como comprobar si los compromisos adoptados por los diferentes Estados miembros se cumplen o no. Esto lleva, como secuencia lógica, a valorar las posibles consecuencias de dicho cumplimiento o incumplimiento y la repercusión directa en la situación de cientos de miles de refugiados.

Se constatará si la Unión Europea conforma un frente unido, o si, por el contrario, los diferentes Estados que la forman son reticentes a solidarizarse y traspasar competencias en un asunto tan sensible como éste, en el que entra en juego la cesión de soberanía. En el Tratado de Lisboa de 2009, se reconoció personalidad jurídica a la UE para actuar por sí misma, en representación de los países que la componen. Con este trabajo se analiza si esta personalidad es real o aparente.

Numerosas voces se han levantado denunciando la insolidaridad de Europa y la violación reiterada de las directivas aprobadas en el seno de la Unión Europea. Se denuncia el cierre de fronteras y la falta de soluciones.

Esta investigación tiene un doble objetivo: primero, comprobar si la Unión Europea cumple sus propias normas y la legislación internacional, y segundo, analizar el papel de Turquía en esta crisis.

Para ello, es necesario conocer la normativa aprobada por la UE y el análisis de las acciones llevadas a cabo por los diferentes Estados miembros. Así como el cumplimiento de las diferentes convenciones internacionales y las directivas y reglamentos europeos. El método empleado es lógico-deductivo, contrastando jurisprudencia, legislación y doctrina relevante.

Para alcanzar esta meta, se ha estructurado en tres bloques: uno, se expone el estatuto jurídico de los refugiados, diferenciando al refugiado del migrante económico. Dos, se analiza la política migratoria de la Unión Europea, su (in)cumplimiento y los posibles obstáculos. Y tres, se profundiza en el Acuerdo firmado entre la UE y Turquía y la situación de Turquía, como eterna candidata a ser un Estado miembro de la Unión Europea, y a la vez, violar sistemáticamente los derechos humanos. Este trabajo finaliza con unas conclusiones que destacan las principales ideas obtenidas en el desarrollo de esta investigación y ponen de manifiesto la opinión personal y motivación que han justificado la elección del tema de este trabajo final de grado, consecuencia del análisis jurídico y crítico que realiza la autora.

## **Agradecimientos**

Este trabajo fin de grado ha supuesto un reto personal y ha sido un aprendizaje para mí, tanto a nivel académico como personal.

Quiero reconocer y agradecer a mi familia por su comprensión y apoyo en esta andadura universitaria. A Javier, mi compañero incondicional y a mis hijos Javier, Daniel y Pablo, por su cariño y paciencia en mis tiempos de estudio. A mis padres, por enseñarme las cosas importantes de la vida.

Me gustaría agradecer a mi tutora Cayetana, por su enorme paciencia, por su entusiasmo y por su capacidad de infundirme ánimo cuando me quedaba bloqueada. También agradecer a mis compañeros del Grado en Derecho, con quienes he compartido inquietudes, dudas y nervios... por hacer que el camino no fuera solitario.

## II. REGULACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL REFUGIADO

Solicitante de asilo es aquella persona que ha demandado asilo en un Estado distinto del que es nacional, debido a un temor fundado de sufrir persecución si retorna a su país. El derecho a buscar asilo supone que el solicitante debe tener acceso a un procedimiento justo y eficaz en el examen de su solicitud<sup>1</sup>. Una vez que se resuelve dicha petición, en caso de que sea aceptada, el solicitante pasará a ser refugiado.

### II.1. El estatuto jurídico de los refugiados

Con el fin de buscar una solución, y a la vez una protección a los refugiados, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció, tras la Segunda Guerra Mundial, lo que actualmente se conoce como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Su fin último es proveer instrumentos internacionales que aborden la situación de los refugiados. Sus instrumentos principales son: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH), el Convenio de Ginebra sobre el Derecho Internacional Humanitario de 1949, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, así como numerosos tratados y declaraciones internacionales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece, en su Art. 14, que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”<sup>2</sup>.

En cuanto al Derecho comunitario, éste remite al Derecho internacional público, ya que como se observa en el Art. 63.1 TCE<sup>3</sup>, se establece como competencia comunitaria la adopción de medidas de acompañamiento en materia de asilo, siempre con arreglo a los tratados internacionales, especialmente, la Convención de Ginebra y el posterior Protocolo de 1967.

### II.2. La Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de Julio de 1951, acota el término “refugiado” y establece las normas mínimas referentes al trato de las personas que reúnen las condiciones de refugiadas.

La Convención de 1951 se celebró como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, por lo que unos años después fue necesaria la adaptación a las nuevas realidades, para lo cual, se elabora y aprueba el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York en 1967 y que supone una ampliación del ámbito temporal y geográfico<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> WEBSTER, A. (2014).

<sup>2</sup> NACIONES UNIDAS, (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado originalmente en Roma en 1957, versión consolidada publicada en el DOCE, el 24 de Diciembre 2002.

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1967), Protocolo sobre el estatuto de los refugiados.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 abarcan tres aspectos clave, como son:

Uno. La definición de refugiado y las causas de cese y exclusión de la condición de refugiado. Queda definido el refugiado como una persona que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y tiene fundado temor de sufrir persecución por diversos motivos como son: la raza, nacionalidad, creencias religiosas, pertenencia a un grupo social determinado o por sus opiniones políticas; o bien, carece de nacionalidad con referencia al país de su residencia habitual<sup>5</sup>. Por estos motivos, no quiere o no puede acogerse a la protección de su país.

Dos. El estatuto jurídico de los refugiados en el país de asilo comprende principalmente derechos, obligaciones y protección frente a la expulsión o devolución al país de riesgo.

En cuanto a los derechos, la mayoría de los derechos esenciales para la protección de los refugiados coinciden con los derechos fundamentales consagrados en la DUDH de 1948<sup>6</sup>.

Tres. Las obligaciones de los Estados en el ejercicio de sus funciones. Según los principios generales del Derecho internacional, cada tratado en vigor vincula a las partes signatarias y se deben aplicar de buena fe. Los países, que han ratificado la Convención de 1951, están obligados a respetar las disposiciones de la Convención, y, en consecuencia, a proteger a los refugiados en su territorio.

Las disposiciones que, con base en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, se deben aplicar son la cooperación con ACNUR (Art. 35 Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967), el compromiso de informar sobre la legislación nacional al Secretario General de las Naciones Unidas, que la legislación del Estado garantice la aplicación de la Convención, y por último, la exención de la reciprocidad que establece el trato similar al que se recibiría por parte del país de origen de la persona (el refugiado no goza de la protección de su país de origen, por este motivo a los refugiados no se les puede ni debe aplicar un trato de reciprocidad)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1951), Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>6</sup> Los derechos que consagra la Declaración Universal de Derechos humanos, de 1948, son: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona; el Derecho a buscar asilo y a disfrutar de él; la garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la garantía contra la esclavitud y la servidumbre; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la garantía contra las detenciones y los arrestos arbitrarios; la garantía contra las injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio; la libertad de opinión y de expresión; y el derecho a la educación.

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (2001), *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*.

### II.3. El Principio de *Non-Refoulement*

En cuanto a la regulación de la prohibición de expulsión y de devolución (*non-refoulement*), se encuentra regulado en la Convención de Ginebra, de 1951. En ella, se establece que “ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras del territorio donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”<sup>8</sup>.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en su sentencia de 28 de febrero de 2008, asunto *Saadi C. Italia*, reafirma su interpretación del artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales (CEDH), por el cual, aunque un solicitante de asilo suponga una amenaza para la seguridad del país de llegada, no está permitido retornar a dicha persona a su país de procedencia si existe un riesgo probado de sufrir torturas o trato inhumano. Por lo tanto, el TEDH otorga un carácter absoluto al artículo 3 del CEDH y lo antepone a la seguridad del país de recepción, ya que se limita la potestad de expulsar a refugiados que corren riesgo de tortura, aunque supongan una potencial amenaza para el país de acogida<sup>9</sup>.

En la sentencia *Saadi c. Italia*, tanto el Reino Unido, que es el tercero interviniente en el proceso, como Italia que actúa como demandado, solicitaron al Tribunal que reinterpretara la obligación de *non-refoulement* del Art. 3 del CEDH, en supuestos de terrorismo<sup>10</sup>.

En un sentido diferente, este principio de *Non-Refoulement* se ha vuelto a poner sobre la mesa, esta vez por la cuestión prejudicial elevada al TJUE por parte del Consejo de Estado de Bélgica acerca de la interpretación de la Directiva 2008/115<sup>11</sup>. Esta cuestión prejudicial se elevó en referencia al asunto que ha concluido con la Sentencia del TJUE, de 19 de junio 2018, caso *Sadikou Gnandi contra Bélgica*<sup>12</sup>.

La reciente sentencia cuestiona si este principio de no devolución y el derecho a un recurso efectivo permiten que un solicitante de asilo, que en una primera instancia ha visto desestimada su solicitud de asilo, puede permanecer en el país hasta agotar las vías de recurso jurisdiccional a su alcance. Según el TJUE, la orden de retorno deberá quedar en suspenso hasta la resolución del recurso, en caso de que lo hubiera<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1951), Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>9</sup> ACNUR, (2003), *El artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*.

<sup>10</sup> CONDE PÉREZ, E. (2009: 275-290)

<sup>11</sup> DIRECTIVA 2008/115/CE (2008).

<sup>12</sup> SENTENCIA del TJUE, de 19 de junio de 2018, asunto C-181/16, caso *Sadikou Gnandi c Bélgica*.

<sup>13</sup> EUROPA-PRESS (2018), *El TJUE dice que las demandas de asilo rechazadas deben quedar en suspenso hasta que se resuelva el recurso*.

### III. POLITICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

#### III.1. El espacio Schengen

Del acuerdo firmado por cinco países, en junio de 1985, nace el llamado espacio Schengen. Este acuerdo queda plasmado en un Convenio que entra en vigor en 1995. Se trata de un acuerdo internacional europeo que permite crear una única frontera exterior y suprimir las fronteras interiores entre los países firmantes del acuerdo.

Este espacio Schengen se ha ido ampliando poco a poco a casi todos los Estados miembros de la Unión Europea: Italia se adhirió en 1990, España y Portugal en 1991, Grecia en 1992, Austria en 1995, Dinamarca, Finlandia y Suecia, en 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia en 2007. Bulgaria, Chipre y Rumania aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen, por lo que los controles fronterizos entre estos países y el espacio Schengen se mantendrán hasta que el Consejo de la UE determine si se cumplen las condiciones para suprimirlos. En la actualidad, son 26 los Estados miembros del espacio Schengen<sup>14</sup>.

La eliminación de fronteras interiores para mantener este espacio de libre tránsito ha sido posible gracias a la adopción de normas comunes en materia de Derecho de asilo, visados y el control de las fronteras exteriores. Además, se crea el Sistema de Información Schengen, que es una base de datos compartida entre las autoridades de los Estados que componen este espacio, que facilita los controles necesarios para que funcione adecuadamente<sup>15</sup>.

El espacio Schengen se incorpora al marco jurídico de la Unión Europea mediante un protocolo añadido al Tratado de Ámsterdam, en 1997. Desde 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se establece como objetivo de la UE crear un espacio seguro de justicia y libertad, en el que exista una libre circulación y un control del flujo migratorio que ofrezca garantías a dicho espacio.

Supone el comienzo de la comunitarización de la política migratoria, aunque es una comunitarización limitada, ya que los Estados miembros mantienen su capacidad de conservar o introducir regulaciones nacionales mientras sean compatibles con este Tratado y los diferentes acuerdos internacionales. Por lo tanto, la voluntad de los Estados condiciona fuertemente las directrices establecidas por la UE<sup>16</sup> en este sentido.

No sólo se ha avanzado en la política migratoria, la UE también ha evolucionado hasta establecer un mercado sin fronteras, este mercado único de la UE (conocido también como “mercado interior”) es un espacio de libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Se trata de una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros y aparece recogida en el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Para lograr este espacio, ha sido precisa la eliminación de los obstáculos existentes entre los Estados miembros,

---

<sup>14</sup> EUR-LEX, (2009), *El Espacio y la cooperación Schengen*.

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> SOLANES CORELLA, A. (2005: 81-100).

como las barreras jurídicas y burocráticas, a pesar de que aún subsistan en algunos de ellos. Para garantizar las cuatro libertades de circulación, se han desarrollado políticas que promueven la libre competencia, la protección de consumidores y la protección del medio ambiente, entre otras. Pero se debe continuar mejorando la eficacia de los mercados, y para ello se debe avanzar en la unificación de los sistemas financieros nacionales, así como en los sectores de la energía y los transportes<sup>17</sup>.

El Art. 4(j) del TFUE establece, como competencia compartida de la UE y los Estados miembros, el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Es este ámbito de libertad, seguridad y justicia el que provee la estructura necesaria para la gestión de las políticas de asilo y refugio, así como el control de las fronteras. Los objetivos asignados al ELSJ se encuentran en el Art. 67 del TFUE. Este espacio constituye uno de los principales logros de la UE. Los principales retos que enfrenta el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia son la migración y el terrorismo, retos que requieren de una gran cooperación entre los diferentes Estados<sup>18</sup> y de los Estados miembros con la UE.

### III.2. Desarrollo de la Política Migratoria en la UE

La dimensión de la actual “crisis de refugiados”, que comenzó en 2012, tras estallar la guerra en Siria y se agudizó en 2014, se ha ido agravando hasta la actualidad. Esta crisis ha hecho tambalearse el sólido Acuerdo Schengen, vigente durante los últimos 20 años en Europa. Desde 2015, algunos Estados miembros han reintroducido controles en sus fronteras con otros países de la UE. Dicho espacio es considerado una pieza clave de Europa y es uno de los logros más valorados por los ciudadanos europeos. Para mantenerlo a salvo, se hace necesario un adecuado y más eficiente control de acceso y registro en las fronteras exteriores más vulnerables a entradas masivas<sup>19</sup>.

En 2008, se firmó el Pacto Europeo por la Inmigración y Asilo<sup>20</sup>, con el fin de lograr la armonización de las políticas migratorias entre los diferentes países europeos. Sus principales objetivos fueron el control de la inmigración irregular y el fomento de los retornos voluntarios a sus países de origen; además de establecer un marco europeo para el asilo.

Algunas Directivas posteriores han ido unificando criterios y estableciendo una forma de actuación común. Así, por ejemplo, la Directiva 2011/95/UE<sup>21</sup>, establece normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de personas de terceros países o apátridas, para ser considerados elegibles, desde un punto de vista de protección internacional. En la Directiva 2013/33/UE, se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, y la Directiva 2013/32/UE<sup>22</sup>, establece aquellos procedimientos comunes que han de ser contemplados para la concesión o para la retirada de la protección internacional.

---

<sup>17</sup> EUROPA-EU, (2014), *Un mercado sin fronteras*.

<sup>18</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, (2018), *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*.

<sup>19</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2016: 1-13).

<sup>20</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2008), *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*.

<sup>21</sup> DIRECTIVA 2011/95/UE (2011: 9-26).

<sup>22</sup> DIRECTIVA 2013/32/UE (2013).

El siguiente aspecto importante de la política migratoria de la UE es el Reglamento n<sup>o</sup> 604/2013, conocido como el Reglamento de Dublín III<sup>23</sup>, que determina cuál es el Estado miembro que deberá examinar una solicitud de protección internacional, ya que sólo un Estado miembro debe ser el responsable. Para determinar cuál de los Estados miembros es el indicado para la acogida del migrante, se sigue un orden jerárquico que se basa en la situación personal del solicitante: se tiene en cuenta la necesidad de reunificación familiar y la posesión de visado o permiso de residencia en un Estado miembro; si no proceden los criterios anteriores, será el Estado al que haya llegado en primer lugar donde deberá solicitar el asilo.

La llegada masiva de migrantes, en 2014 y 2015, a través de Grecia, Hungría e Italia, pusieron a prueba el Reglamento de Dublín, que no pudo superar una prueba tan difícil. Los migrantes cruzaban la frontera griega, húngara o italiana, pero su destino no era ese primer país al que accedían, sino otro Estado miembro dentro de la UE. Y se puso de manifiesto que la reglamentación de Dublín era injusta y disfuncional. La gente quedaba varada en Grecia e Italia, que eran las puertas de entrada a Europa, por dos motivos: el primero, la reglamentación establece que esos países deben tramitar las solicitudes de asilo de los inmigrantes, pero el sistema se colapsaba ante miles de personas que llegaban de golpe en tan corto periodo de tiempo, y segundo, la reticencia de los migrantes a solicitar el asilo en esos países, ya que su deseo era alcanzar otro país dentro de la UE<sup>24</sup>.

### III.3. Agenda Europea de Migración

En mayo de 2015, se aprobó la Agenda Europea sobre Migración<sup>25</sup> con el objetivo de tomar las medidas necesarias para que Europa fuera un lugar seguro para aquellos que sufrían persecuciones, además de ser un lugar atractivo para investigadores, estudiantes y trabajadores. Supone el instrumento al que acudir ante la necesidad de aplicar medidas urgentes, y, además, constituye la columna vertebral sobre la que se articularán las políticas de control de fronteras, migración y asilo en Europa.

Para ello, la Agenda adoptó una serie de medidas enfocadas en una política común que centrara los esfuerzos en una eficaz reconducción del fenómeno migratorio. La Agenda puso de relieve la necesidad de que los países europeos se mantuvieran unidos, cuando dice que “ningún Estado miembro puede reconducir la migración aisladamente de forma efectiva”<sup>26</sup>.

La Agenda Europea combinó políticas externas e internas, y para ello, requirió del esfuerzo de todos los actores, tanto los Estados miembros, como las instituciones de la UE, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y las autoridades locales y de terceros países.

---

<sup>23</sup> REGLAMENTO N<sup>o</sup> 604/2013 UE (2013).

<sup>24</sup> TAMMIKKO, T. (2017: 6).

<sup>25</sup> EUROPEAN COMMISSION, (2015), *A European Agenda on Migration*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

En el Anexo de la Agenda, se detalló un esquema de reparto del número de refugiados que debían acogerse en cada Estado. La distribución se realizaba basada en criterios objetivos, cuantificables y verificables, que reflejaban la capacidad de los Estados miembros en asimilar e integrar refugiados. Los criterios fueron: la población, el PIB nacional, el número total de solicitudes de asilo recibidas, el número de refugiados reasentados por millón de habitantes entre 2010 - 2014 y la tasa de desempleo<sup>27</sup>.

Son cuatro los pilares básicos que estructuran el desarrollo de las diferentes propuestas de actuación definidas en dicha Agenda.

### III.3.1. *Primer pilar: “Reducir los incentivos para la inmigración irregular”*

En la mayoría de los Estados miembros, las políticas migratorias adoptadas han ido limitando cada vez más la política de asilo, escudándose en diversas razones como la seguridad y el impacto económico y laboral, entre otras.

Para conseguir la reducción de la inmigración irregular, hay que dotar de cauces legales suficientes. La cuestión es que los Estados siguen manteniendo la competencia en establecer estas vías en sus legislaciones, por lo que es difícil que lleguen a ser suficientes si no son debidamente incentivadas. Además de esta medida interna, resulta necesario contar con la cooperación de terceros Estados, con el fin de impedir la trata de seres humanos y evitar las mafias que se lucran en estas situaciones irregulares de inmigración. Por lo tanto, es imprescindible la colaboración de los países de tránsito, incluso de los países de origen, para controlar estos abusos y violación de derechos humanos a los que los migrantes se ven, en muchas ocasiones, sometidos<sup>28</sup>.

### III.3.2. *Segundo pilar: “Gestión de las Fronteras”*

El Art.77 TFUE establece que se “desarrollará una política que tendrá por objeto garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores”.

Para la gestión de fronteras, se cuenta con el espacio Schengen y con la Agencia Frontex. El objetivo con este segundo pilar es, por un lado, velar por la seguridad de los Estados dentro de la UE, y por otro, frenar la cifra de fallecimientos de personas que intentan cruzar las fronteras, especialmente en el Mediterráneo.

El Reglamento 399/2016/UE establece el principal marco jurídico para la gestión de las fronteras dentro de Europa, y se conoce como el Código de Fronteras Schengen (CFS)<sup>29</sup>. Este código prevé el pleno respeto y protección de los derechos fundamentales que han de ser observados en cada operación que realice Frontex<sup>30</sup>. No sólo se trata de evitar la inmigración clandestina y garantizar la seguridad de las fronteras, sino que este código contempla también la tarea de protección y rescate de personas, además de asegurar el respeto a los derechos de los refugiados.

---

<sup>27</sup> EUROPEAN COMMISSION, (2015), *An European Agenda on Migration*.

<sup>28</sup> DE ASIS PEÑA DÍAZ, F. (2017: 6-7)

<sup>29</sup> REGLAMENTO 399/2016/UE (2016).

<sup>30</sup> ESTEVE, F. (2015: 153-172).

Se observa una progresiva armonización europea en el control de las fronteras exteriores. No obstante, a pesar de que estas fronteras son comunes, cada Estado mantiene la gestión administrativa y el control de su frontera nacional. Por lo tanto, se hace necesaria una asimilación del CFS por parte de los Estados, con el fin de armonizar y garantizar los derechos fundamentales de las personas que llegan a sus fronteras.

### III.3.3. Tercer pilar: “Una política de asilo común fuerte”

Con el fin de conseguir una política de asilo común suficientemente fuerte, se crea un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Se trata de una serie de instrumentos jurídicos que armonizan la normativa interna de los diferentes Estados miembros, en el ámbito de la política de asilo.

La función de este Sistema es hacer posible la adopción de normas comunes y establecer las condiciones mínimas que sirvan de baremo ante la decisión de otorgar el estatuto de refugiado a un solicitante de asilo. El Sistema Europeo Común de Asilo es el responsable de definir el contenido de dicho estatuto y la creación de formas subsidiarias de actuación. El SECA provee el mecanismo para facilitar a las personas en búsqueda de asilo el acceso al correspondiente procedimiento, facilita la adopción de decisiones más rápidas y justas, y asegura la “no devolución” (*non-refoulement*) en situaciones de peligro, entre otras protecciones.

Lo que se pretende es una armonización en los procedimientos de asilo y limitar la discrecionalidad de los diferentes Estados. Para ello, el Consejo Europeo, en abril de 2015, urgió a los Estados miembros para que transpusieran y aplicaran el sistema SECA. Aún así, no todos los Estados están aplicando estos criterios<sup>31</sup>. A este respecto, Cecilia Malmström, comisaría de Asuntos de Interior UE en 2014, instó a que los Estados hicieran un esfuerzo en la aplicación del SECA, para asegurar el correcto funcionamiento de este sistema, que supone un espacio de protección y solidaridad<sup>32</sup>.

### III.3.4. Cuarto Pilar: “Una nueva política de migración legal”

En el Art. 79.5 TFUE, se reserva a cada Estado miembro la potestad para determinar el volumen de trabajadores por cuenta propia o ajena, de nacionales de terceros países, que admiten en sus países. Partiendo de esta base, la UE ha intentado unificar criterios al respecto, para lo que se aprueba en 2011 la Directiva 2011/98/UE, que recoge un procedimiento para la solicitud de un permiso único para que migrantes legales de terceros países puedan residir y trabajar en un Estado miembro.

---

<sup>31</sup> VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2015: 22).

<sup>32</sup> COMISIÓN EUROPEA, (2014), *Un sistema Europeo Común de Asilo*.

Uno de los principales objetivos de la nueva política de migración es conseguir ser un destino que atraiga a una inmigración cualificada para dinamizar el mercado del conocimiento. Respecto a los trabajadores muy cualificados, destacar que la UE tiene una cuota de admisión de un 1,72%, muy por debajo de Australia (9,9%), EEUU (3,2%) y Suiza (5,3%)<sup>33</sup>. Una de las principales dificultades para aumentar la migración cualificada en la UE es que existen actualmente 28 sistemas de admisión diferentes, lo que entorpece la movilidad, dentro de la UE, de los trabajadores cualificados procedentes de terceros estados. A este respecto, la Eurocámara considera necesario unificar o compatibilizar los trámites y requisitos de admisión<sup>34</sup>.

Con este fin, se propone el sistema de *Tarjeta Azul*, la Directiva “blue card”<sup>35</sup>, que consiste en adecuar la inmigración a las necesidades laborales de cada país, ya que esta Tarjeta se basa en que exista, efectivamente, una oferta de empleo que requiera una cualificación media o alta. Una consecuencia secundaria que se pretende con esta adecuación es la mejor integración del migrante en su nuevo país de residencia<sup>36</sup>.

El escaso número de tarjetas azules emitidas demuestra que esta iniciativa no está cumpliendo los objetivos esperados. Debido a la falta de armonización, los beneficios que ofrece esta *Blue Card* no son lo suficientemente atractivos para los trabajadores. Solo ofrece cuatro años de permiso de residencia y trabajo, no hay facilidades para la reunificación familiar, se exige un elevado sueldo mínimo, etcétera. Se puede concluir que es necesario un esfuerzo para llevar a cabo nuevas acciones de fomento de la migración cualificada<sup>37</sup>.

#### III.4. Colapso del Sistema Europeo de Asilo

Estos cuatro pilares básicos, establecidos en la Agenda Europea sobre Migración, tienen como objetivo principal “salvar vidas, llegar a la raíz de las causas de la migración, reducir los flujos migratorios y proteger las fronteras”<sup>38</sup>. Sin embargo, estos objetivos están lejos de cumplirse, principalmente, debido al colapso del sistema europeo de asilo.

Este colapso se produce por las deficiencias estructurales en el sistema migratorio. Dos de las principales causas de esta situación son: por un lado, la disfuncionalidad del Reglamento de Dublín (de hecho, este Reglamento ha sido derogado de facto por Alemania), y, por otro lado, la profunda crisis de solidaridad de Europa hacia los inmigrantes y refugiados, así como entre los propios Estados miembros.

---

<sup>33</sup> PARLAMENTO EUROPEO, (2008), *La tarjeta Azul para inmigrantes cualificados, a fondo*.

<sup>34</sup> *ibidem*

<sup>35</sup> EUROPEAN COMMISSION (2015), *An European Agenda On Migration*.

<sup>36</sup> ASÍS PEÑA DÍAZ, F. DE. (2017).

<sup>37</sup> LIROLA DELGADO, I. - FERNÁNDEZ LISTE, A. (2016: 50-83).

<sup>38</sup> BIRÓ, P. (2017).

Esta falta de solidaridad ha quedado reflejada en el cierre y control de fronteras, que comenzó en Hungría en 2015<sup>39</sup>, y ha seguido Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Francia en 2016<sup>40</sup>. Si bien es cierto que la normativa europea permite este cierre de fronteras por un tiempo limitado en determinadas circunstancias, esta falta de libre circulación de personas que constituye una de las cuatro libertades fundamentales de la UE, no hace más que empeorar la situación para el resto de los Estados miembros.

Junto con esta crisis de solidaridad, hay que mencionar una crisis institucional, ya que se observa una desobediencia reiterada de no pocos gobiernos europeos de las diferentes directrices y decisiones de la Comisión Europea, porque se niegan a asumir cierta cuota de refugiados. Esta desobediencia provoca un serio debilitamiento de los pilares de la UE, según lo afirma el Consejo de Europa en su Informe anual. La consecuencia, por tanto, es la pérdida de autoridad de la Comisión Europea<sup>41</sup>.

En varios Estados europeos, hay un clima enrarecido en torno a la inmigración. Se endurecen las políticas de asilo e inmigración, y aumentan las discriminaciones no solo frente a los refugiados, sino frente a diferentes tipos de migración; incluso entre países que habían destacado en un comienzo por su generosa acogida de solicitantes de asilo. Este es el caso de Alemania, que recibió en 2015 más de un millón de refugiados<sup>42</sup> y Suecia<sup>43</sup>, que en proporción a su población, fue el país que más personas acogió. Ahora, ambos Estados han cambiado notoriamente su política. De los refugiados llegados a Suecia en 2015, un 45 % han visto rechazada su solicitud de asilo. Lo que hace que, desde 2015, entre 60.000 y 80.000 solicitantes de asilo están siendo deportados. A su vez, Finlandia rechaza las solicitudes del 62% de los llegados a ese país<sup>44</sup>.

Estos cambios generan tensiones que conducen a un aumento de la xenofobia, como refleja el Euro barómetro de la Comisión Europea<sup>45</sup>.

### III.5. Respuestas de la Unión Europea

Ante este panorama, las soluciones que busca la Unión Europea pasan por combatir la falta de unidad, ya que sin unidad no es posible una respuesta efectiva.

Una de las principales medidas está siendo persuadir a los países de origen, o tránsito, para que colaboren en controlar las olas de migración y que refuercen las fronteras. Con este fin, en octubre de 2016, se lanzó la Guardia Europea de Fronteras y Costas, para ayudar a gestionar las fronteras exteriores e intentar

---

<sup>39</sup> AGENCIA EFE (2015), "Hungría refuerza su estrategia de cierre de fronteras ante los refugiados",

<sup>40</sup> RTVE (2016), *Dinamarca mantiene los controles en la frontera con Alemania para frenar la llegada de refugiados*.

<sup>41</sup> ARANGO, J. (2016: 31-55).

<sup>42</sup> PLANAS BOU, EL PERIÓDICO (2015).

<sup>43</sup> LA VANGUARDIA (2016), *Suecia registró aumento de población record en 2015 por oleada de refugiados*.

<sup>44</sup> PLANAS BOU, EL PERIÓDICO, (2016)

<sup>45</sup> EUROPEAN COMMISSION (2016), *Quality of life in European Cities*.

garantizar una gestión eficaz de los flujos de migración y un nivel de seguridad elevado dentro de la UE.

Se pretende tener control, y a la vez, respetar plenamente los derechos fundamentales. Por lo tanto, su principal objetivo es establecer una estrategia operativa para la gestión y coordinación de las intervenciones de los diferentes Estados miembros.

Esta Guardia Europea de Fronteras y Costas tiene como tarea el estudio de la vulnerabilidad en las diferentes fronteras de los Estados miembros, la organización de operaciones conjuntas con los diferentes Estados para reforzar la capacidad de éstos en el control de su frontera exterior; desarrollar un plan de actuación ante la inmigración ilegal y la delincuencia en el cruce de fronteras; coordinar y enviar equipos en situaciones de presión migratoria, proporcionar asistencia en operaciones de rescate de personas en peligro en el mar y realizar, en su caso, operaciones de retorno<sup>46</sup>.

La OTAN ha mostrado su apoyo ante el refuerzo de las fronteras. Muestra de ello es el acuerdo alcanzado en la Cumbre celebrada en Varsovia, en Julio 2016<sup>47</sup>, por el que la OTAN desplegará efectivos para que se patrullen las costas de Libia.

Dentro de las respuestas de la Unión, para reducir los flujos de migración, está el acuerdo que la Unión europea firmó con Turquía, el 18 de marzo de 2016, conocido con el nombre de Declaración UE-Turquía<sup>48</sup>. Se trata de un acuerdo de cooperación en materia migratoria, que se analiza a continuación.

## **IV. EL PAPEL DE TURQUÍA EN LA CRISIS**

### **IV.1. Turquía, eterna candidata a ser miembro de la UE**

El camino de adhesión de Turquía a la Unión Europea está siendo largo y complicado. El comienzo de este camino se remonta a 1963, con el Acuerdo de Asociación, conocido como Acuerdo de Ankara, entre Turquía y la Comunidad Europea y el Protocolo del acuerdo de asociación, de 1970. En este Acuerdo, en su correspondiente protocolo, se fijan los objetivos fundamentales a alcanzar para que se produzca la adhesión de Turquía. Entre estos objetivos, se encuentra el refuerzo de las relaciones comerciales y económicas, así como los primeros elementos para una futura unión aduanera.

En una siguiente etapa, tiene lugar la Comunicación *Estrategia europea para Turquía* de la Comisión Europea, de 1998. En esta comunicación, se plantean las condiciones para acercar las legislaciones y el acervo comunitario entre ambas partes. Solamente un año después de esta comunicación, Turquía obtiene el estatuto de país candidato en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

---

<sup>46</sup> CONSEJO DE EUROPA (2016), *Guardia Europea de Fronteras y Costas: aprobación final*.

<sup>47</sup> CONSEJO DE EUROPA (2016), *Cumbre de la OTAN*.

<sup>48</sup> CONSEJO DE EUROPA (2016), *Declaración UE-Turquía*.

A partir de esta fecha, se realizan informes anuales sobre los progresos y avances llevados a cabo. Desde el primer informe, ya se constata la debilidad de la administración judicial turca y el lento progreso de las reformas institucionales necesarias para garantizar la democracia y el Estado de derecho en Turquía.

En 2001, se redacta la Asociación para la adhesión de Turquía. Esta Asociación tiene como principal objetivo ayudar a las autoridades de ese país en todo lo necesario para poder cumplir los criterios de adhesión. Esta Asociación ha sido revisada en tres ocasiones, en 2003, 2006 y en 2008.

En 2003, se publica la Decisión del Consejo *Principios, prioridades, objetivos y condiciones de la Asociación para la adhesión de Turquía*. Los informes anuales se han ido alternando entre aplaudir el esfuerzo de Turquía por adaptarse al proceso de adhesión y las críticas y sugerencias de cambios necesarios para adecuarse al acervo comunitario, además de sugerir y animar a Turquía para que lleve a cabo progresos hacia una economía de mercado viable.

En 2004, el Consejo Europeo decidió que Turquía cumplía suficientemente los criterios para abrir las negociaciones de adhesión, y éstas se iniciaron en una Conferencia Intergubernamental (CIG), en octubre de 2005. Para facilitar el proceso, en ese mismo año, el Consejo aprobó un marco para las negociaciones con Turquía.

El 18 de febrero de 2008, el Consejo adoptó la Asociación para la Adhesión con Turquía<sup>49</sup>. El 53º Consejo de Asociación UE-Turquía se celebró en Bruselas, el 18 de mayo de 2015, para estudiar las relaciones existentes entre la UE y Turquía en ese momento, revisar el proceso de adhesión, continuar con el diálogo en materia de política exterior y otros asuntos de interés común, como Siria e Irak.

En noviembre de 2015, se celebró la reunión de jefes de Estado de la UE y Turquía, en la que se esbozó la contribución de Turquía a la crisis migratoria, en auge en ese momento. A cambio de esa contribución, se acuerda reactivar el proceso de adhesión de Turquía a la UE. En marzo 2016, se planifica la liberalización de visados para los ciudadanos turcos que viajen a la UE y en junio 2016 se celebra la Conferencia de Adhesión, a nivel ministerial, que inicia conversaciones para desarrollar las disposiciones financieras y presupuestarias que la Unión Europea establece para su provisión de presupuesto.

Para tener una visión clara del punto de partida de Turquía en su larga andadura para formar parte de la Unión Europea, se ha de mirar la envergadura de algunos de los cambios llevados a cabo durante estos años. Ha sido necesario abolir la pena de muerte en 2002, se ha suprimido el estado de excepción en las provincias donde estaba aplicado, ha sido necesario adoptar importantes medidas que garantizaran las libertades fundamentales de la población y los derechos humanos<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> DECISIÓN 2008/157/UE (2008).

<sup>50</sup> BATALLA ADAM, L. (2013: 4-5).

Pero parece que todas las medidas tomadas hasta el momento, siguen sin ser suficientes. La Comisión solicita esfuerzos complementarios en diferentes ámbitos, como la reforma del sistema judicial, la reforma de la Administración pública, que las fuerzas de seguridad queden bajo un control civil, que se luche contra la corrupción, la defensa de los derechos humanos, una protección real de las minorías, la adopción de soluciones para las cuestiones regionales y el cumplimiento de las obligaciones internacionales<sup>51</sup>.

Según Steve Blockmans, analista de asuntos europeos, las negociaciones con Turquía se han tornado infructuosas y considera que si se cancelara la candidatura de Turquía a la UE, se produciría una mejora de las relaciones entre ambas partes y permitiría el desarrollo de una Agenda más fructífera, basada en intereses comerciales y estratégicos, además de una modernización de la unión aduanera<sup>52</sup>.

Sin embargo, según los expertos, ni la UE ni Turquía han abandonado el proceso de adhesión para no afectar el pacto migratorio y aduanero; pero a su vez, se están frenando otros objetivos que podrían avanzar si no hubiera que “mantener las apariencias en el contexto de la adhesión”<sup>53</sup>.

## IV.2. Turquía en la Convención de Ginebra

Turquía fue uno de los primeros países en ratificar la Convención de Ginebra de 1951 y es parte del Protocolo de Nueva York, de 1967. Ello muestra el interés de Turquía por acogerse a esta Convención, cuyo fin principal es establecer unos principios para prevenir y solucionar situaciones como la vivida en la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, Turquía ratificó este acuerdo con una limitación geográfica, porque excluía a los solicitantes de asilo que no fueran europeos.

De acuerdo a esta limitación, Turquía, únicamente, se comprometía a garantizar el estatuto de refugiado a aquellos solicitantes de asilo que provinieran de Estados miembros del Consejo de Europa. Según ACNUR, Turquía es uno de los cuatro únicos Estados (junto con el Congo, Madagascar y Mónaco) que mantienen esta limitación geográfica, de entre todos los Estados parte de la Convención de Ginebra<sup>54</sup>.

## IV.3. Declaración UE-Turquía

El 18 de marzo 2016, tras cinco meses de intensas negociaciones, se firmó la Declaración entre la Unión Europea y Turquía<sup>55</sup>, más conocida como el Acuerdo UE-Turquía<sup>56</sup>. Como precedente a esta declaración, existe un acuerdo anterior firmado entre la UE y Turquía que fue ratificado en 2014<sup>57</sup>. En este primer acuerdo de 2014, Turquía ya mostró su disposición y se comprometió a la readmisión de migrantes;

---

<sup>51</sup> EUR-LEX, (2005), *Estrategia de preadhesión de Turquía*.

<sup>52</sup> BLOCKMANS, S. (2017).

<sup>53</sup> EL CONFIDENCIAL, (2017), *Turquía ya no podrá entrar en la UE: consecuencias del referéndum de Erdogan*.

<sup>54</sup> ACNUR, (2011), *Estados Partes De La Convención De 1951 Sobre El Estatuto De Los Refugiados*.

<sup>55</sup> CONSEJO DE EUROPA, (2016), *Declaración UE-Turquía*.

<sup>56</sup> La Comisión Europea no ha sido constante en el uso del término “Declaración” sino que se ha referido más al “Acuerdo”. En este trabajo se usará indistintamente “Declaración” y “Acuerdo”.

<sup>57</sup> DECISIÓN 2014/252/UE (2014).

pero no fue hasta dos años más tarde, en 2016, cuando se dio forma a este compromiso, y se firmó la Declaración UE-Turquía.

La Declaración UE-Turquía, de 2016, se compuso de varios elementos, que se pueden clasificar en dos grupos: aquellos que dan forma al compromiso por parte de Turquía de readmisión de residentes ilegales y recogen las condiciones y mecanismos para llevarlo a cabo; y aquellos que detallan los incentivos y los beneficios obtenidos por Turquía, a cambio de que ésta implemente dichos instrumentos de readmisión.

Los incentivos ofrecidos a Turquía incluyen una considerable cantidad de fondos que asciende a 6 billones de euros, de la UE, como ayuda financiera, para atender a la enorme cantidad de refugiados que acoge el país. Otro incentivo fue que los turcos no iban a necesitar visado para viajar a la UE, y además, se iban a reactivar las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE<sup>58</sup>. A continuación, se exponen los principales intereses de cada una de las partes implicadas:

INTERESES UE	INTERESES TURQUÍA	INTERESES MIGRANTES
Mecanismo de readmisión para todos los migrantes que crucen de forma irregular a EU a partir de marzo 2016	Ayuda técnica y financiera para la prevención de la migración irregular y para ayuda a la recepción de migrantes.	Mecanismo de reasentamiento de un refugiado sirio por cada migrante readmitido por Turquía (máx. 54.000 refugiados)
Cooperación turca para prevenir migración irregular y para evitar mafias y crimen organizado	Reactivación de las conversaciones de adhesión a la UE.	Admisiones humanitarias en la UE.
Asegurar registro de migrantes y provisión de documentación en Turquía.	Liberalización de visados para ciudadanos turcos.	Ayuda financiera para mejorar la situación de sirios en Turquía (hasta 6 billones €)
	Apoyo de la UE para crear zonas de ayuda humanitarias seguras en Siria.	Adaptación de la legislación turca a la protección internacional
		Acceso de personas bajo protección temporal a los servicios públicos y mercado laboral en Turquía.

Tabla basada en información facilitada por el Consejo Europeo, 2016<sup>59</sup>

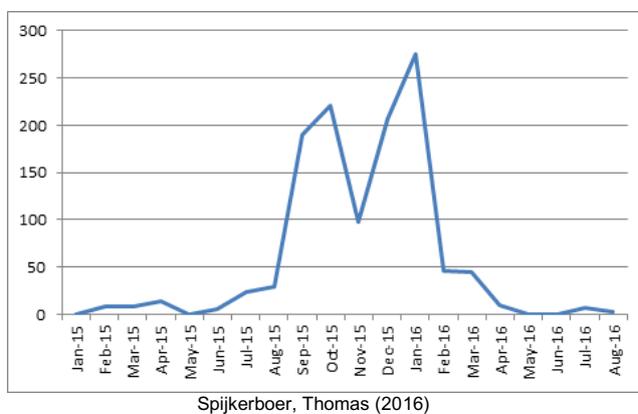
Los acuerdos que se establecen en la Declaración incluyen que todos los migrantes irregulares que crucen desde Turquía a las Islas Griegas, serán devueltos y readmitidos por Turquía; lo que incluye a los solicitantes de asilo cuyas peticiones no han sido admitidas en Europa. Además, los refugiados sirios serán reasentados.

<sup>58</sup> ULUSOY, O. (2017: 9).

<sup>59</sup> KOENIG, N. (2017: 10).

A primera vista, quizás parezca un acuerdo beneficioso para ambas partes, sin embargo, la efectividad del Acuerdo es cuestionada. Según el estudio realizado por el experto en migración Spijkerboer<sup>60</sup>, en 2016, no se puede atribuir el descenso de migrantes de los primeros meses de 2016 al Acuerdo, ya que en el momento de entrar en vigor el acuerdo con Turquía, ya había descendido el pico de inmigración y también había descendido el número de muertes en el mediterráneo.

El acuerdo entró en vigor en marzo de 2016, cuando ya había pasado el peor momento en cuanto a número de muertes, en su intento de cruzar la frontera. Se observa que el mayor descenso en cuanto a muertes en el Mediterráneo se produjo entre enero y febrero de 2016. En la siguiente gráfica, se muestra que el descenso del número de migrantes irregulares en llegar a la Unión Europea se produce uno o dos meses antes de la entrada en vigor del Acuerdo UE-Turquía.



La Declaración UE-Turquía ha sido duramente criticada por su falta de efectividad por diferentes motivos. Las críticas provienen de los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG's y diferentes autores de la doctrina<sup>61</sup>. Algunos autores centran su crítica en que se considere a Turquía como un país seguro, y otro sector de la doctrina pone en tela de juicio la legalidad del Acuerdo desde el punto de vista de la legislación internacional, especialmente a la luz del Convenio de Ginebra<sup>62</sup>.

Por su parte, organizaciones como Médicos sin Fronteras critican la moralidad de este Acuerdo desde su origen y se oponen con firmeza a él. La principal crítica de esta organización es que el acuerdo no se centra en mejorar la protección y asistencia de los necesitados, sino que agudiza el sufrimiento para quienes intentan llegar a Europa cruzando el mar. Médicos sin Fronteras, al igual que otras organizaciones, consideran que el acuerdo no solo es cruel, sino que además no funciona y no dará los resultados esperados<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> SPIJKERBOER, T. (2016: 2)

<sup>61</sup> ULUSOY, O. (2017: 30).

<sup>62</sup> PEERS, S. A. (2016).

<sup>63</sup> MÉDICOS SIN FRONTERAS (2018), *Dos años del acuerdo EU-Turquía: un círculo vicioso de sufrimiento y cinismo*.

A continuación, se analizan los resultados de Acuerdo entre la UE y Turquía.

En el informe “*Retornados de Grecia a Turquía*”, elaborado por ACNUR, en enero de 2018, se cifran en 1.531 el total de personas retornadas a sus países entre abril de 2016 y enero de 2018, de los cuales solo 250 personas (12%) son sirios; la mayoría son pakistaníes 638 (42%)<sup>64</sup>.

El resumen del *Centro de Estudios Robert Schumann*<sup>65</sup> afirma que los sirios readmitidos en Turquía son mantenidos en campos de detención temporales, en muchos casos, junto con sirios que están allí arrestados por delitos, incluso crímenes. Los sirios realojados tienen que permanecer allí, en ocasiones, hasta semanas esperando que sus papeles sean tramitados. Una vez readmitidos, tienen dos opciones; una, quedarse en campos cerrados de refugiados, y dos, ir a vivir a la ciudad que se les asigne y subsistir por sus propios medios. Se les garantiza sanidad y educación. Solo el 1% de los sirios en edad de trabajar que viven en Turquía han conseguido un puesto de trabajo legal. Las dificultades para una vida digna en Turquía representan que algunos se planteen volver a Siria, a pesar del peligro, mientras que otros se plantean recurrir a las mafias para intentar entrar en la UE.

Desde el comienzo del Acuerdo hasta febrero de 2017, el número de refugiados sirios trasladados desde Turquía a la Unión Europea fue de 3.565 personas; una cifra insignificante si se tiene en cuenta que hay 2,8 millones de personas sirias en Turquía.

El Acuerdo está representando un alto coste para Europa al sacrificar los valores sobre los que se fundamenta la sociedad europea. Hay que tener en cuenta que esta Declaración no se sometió al consentimiento del Parlamento Europeo, ni se sometió a la valoración del Tribunal de Justicia. Por otra parte, también hay que sopesar la complicada relación que mantienen ambas partes en el Acuerdo.

Pero los verdaderos perjudicados por la situación, no son la Unión Europea ni Turquía, los grandes perdedores son los refugiados. El Acuerdo establece cuantiosos fondos económicos para que Turquía pueda sostener a estos refugiados, pero no se están destinando a este fin. La educación y los programas específicos para la población siria son esporádicos y escasos. A comienzos de 2017, se estimó que un 40% de los niños sirios en Turquía no asistían a la escuela. La integración en un país extraño, sin medios ni recursos, y sin un trabajo digno, se hace muy complicada, y los años pasan para estos niños y jóvenes que no están recibiendo una formación para su futuro, ni sienten pertenencia en ningún país, forman parte de una generación perdida<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> UNHCR (2018), *Returns from Greece to Turkey*.

<sup>65</sup> POLICY BRIEF (2017).

<sup>66</sup>KOENIG, N., (2017: 11-12).

Uno de los resultados del Acuerdo con Turquía se esperaba que fuera mejorar la situación de Grecia, pero los resultados no han sido los esperados. En las islas griegas, se evidencia el trágico coste humano del acuerdo<sup>67</sup>.

Todas las solicitudes de asilo para la UE deben ser evaluadas en Grecia, donde la infraestructura administrativa está completamente desbordada. Por otro lado, desde el comienzo del Acuerdo, los comités de apelaciones de Grecia resolvieron que Turquía no ofrecía una protección real a los refugiados. Sin embargo, en junio de 2016, tan solo tres meses después, nuevos comités de apelación decidieron que Turquía ya no era un lugar “inseguro”<sup>68</sup>. Aún así, no se han realizado los retornos a Turquía, lo que genera que más de 13.000 refugiados estén varados en las islas griegas en condiciones extremas.

En Grecia, 1 de cada 5 refugiados es menor de 14 años. Trabajadores sociales en Grecia afirman que la situación es muy tensa y no es adecuada para niños ni adolescentes. Los edificios están masificados y muchos tienen que vivir en tiendas de campaña, así están pasado los dos últimos inviernos. Muchas organizaciones humanitarias están denunciando esta situación, mientras Grecia se resiste a permitir que más refugiados pasen de las islas al continente<sup>69</sup>.

Está claro que el Acuerdo con Turquía no ha cosechado los resultados esperados, lo que, sin duda ha conseguido, son detractores.

La Defensora del Pueblo Europeo, Emily O'Reilly, pidió a la Comisión Europea en un comunicado de prensa de 2017 que se “llevara a cabo una evaluación más exhaustiva del impacto sobre los derechos humanos del Acuerdo UE-Turquía” y afirmó ser “consciente del reto extremadamente difícil y de las realidades políticas que han de afrontar, tanto las instituciones de la EU como los Estados miembros en su intento de gestionar la crisis de los migrantes, pero aún así, la Comisión sigue teniendo la responsabilidad de realizar una evaluación del impacto de su aplicación sobre los derechos humanos”<sup>70</sup>.

Sin embargo, no todo son críticas, ya que Ángela Merkel anunció que quiere más Acuerdos como el de Turquía, y en su opinión, acuerdos similares serían recomendables con países como Egipto o Túnez<sup>71</sup>. El giro en el posicionamiento de A. Merkel ha sido drástico.

#### **IV.4. Turquía, ¿un país seguro?**

La Directiva Europea 2013/32/UE, que establece el procedimiento de asilo, indica que una persona solo puede ser remitida a un “tercer Estado seguro” que garantice acceso efectivo a protección. El Art. 38 y siguientes de dicha Directiva establecen los requerimientos legales para que un país pueda ser considerado seguro para los solicitantes de asilo no admitidos en la UE. Estos requisitos son que su vida y su libertad no estén amenazadas por motivos como la raza, pertenencia a grupo social,

---

<sup>67</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, por GOGOU, K., (2017).

<sup>68</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017), *El Acuerdo UE-Turquía, Un Año De Vergüenza Para Europa*.

<sup>69</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (2018), *Open the Islands: End the Asylum Crisis on Greek Islands*.

<sup>70</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (2017).

<sup>71</sup> SPIJKERBOER, T. (2016).

creencias religiosas, nacionalidad u opinión política. No debe existir riesgo de peligro grave. Debe respetarse el principio de *non-refoulement* y debe existir la posibilidad de que el solicitante pueda obtener estatuto de refugiado y recibir protección, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951<sup>72</sup>.

Por consiguiente, todo el Acuerdo está sustentado en la premisa de que Turquía es un país seguro, que cumple los requisitos necesarios, sin embargo, hay serias dudas de que sea así<sup>73</sup>.

En Julio de 2016, se produjo un intento de golpe de Estado en Turquía, algunas fracciones dentro de las Fuerzas Armadas de Turquía se levantaron con el fin de derrocar al presidente Erdogan. El levantamiento se produjo principalmente en Ankara (capital política) y en Estambul (capital económica). Una consecuencia inmediata del fallido golpe de Estado fue el establecimiento de un estado de excepción que conllevó (y aún lo hace) una represión implacable de la disidencia, y da lugar a graves violaciones de los derechos humanos. La represión se extiende a periodistas, políticos, defensores de derechos humanos y población civil. Amnistía internacional denuncia en su informe los abusos cometidos por grupos armados y las torturas<sup>74</sup>.

Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos acusa al gobierno turco de graves crímenes y delitos en un duro informe que asegura la existencia de desapariciones forzadas, asesinatos, incitación al odio, negación del acceso a cuidados médicos, agua y comida, expropiaciones ilegales, violencia sexual, especialmente en la región suroriental del país, donde hay una mayoría kurda. El Alto Comisionado denuncia que no se haya iniciado aún en Turquía ninguna investigación por el supuesto asesinato de cientos de personas tras el intento de golpe de Estado entre julio de 2015 y agosto de 2016; actuación que tampoco ha sido permitida por el gobierno turco<sup>75</sup>.

La intención de Erdogan de volver a instaurar la pena de muerte en Turquía no hace sino abrir más la brecha con la UE. El portavoz alemán Seibert afirma que esa decisión sería el fin de las negociaciones para la adhesión de Turquía, ya que ningún país del Consejo de Europa puede imponer la pena de muerte<sup>76</sup>.

En abril de 2017, se llevó a cabo un referéndum propuesto por el presidente turco, Erdogan, que reforzó su poder. El resultado del referéndum fue un SI (por un 51%) a la reforma constitucional propuesta por el presidente. Se trataba de una reforma que significaba un cambio político muy brusco hacia un sistema "hiperpresidencial". Los principales cambios conllevaron que se eliminara el cargo de primer ministro y que el presidente se convirtiera en Jefe de Estado y de Gobierno. Los cambios constitucionales aplicados también dotan al presidente de la posibilidad de disolver el Parlamento, además de atribuirle un mayor poder legislativo.

---

<sup>72</sup> DIRECTIVA 2013/32/UE (2013).

<sup>73</sup> REFUGEE SUPPORT AEGEAN AND PRO ASYL, (2017), *UNHCR has Failed to stand up for Refugee Rights During Crucial EU-Turkey Statement Judgement*.

<sup>74</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, (2018), *La Situación de los DDHH en el Mundo*.

<sup>75</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (2017), *Report on the human rights situation in South-East Turkey*.

<sup>76</sup> KONSTANTINIDIS, A. (2016).

Entre otras facultades, este poder legislativo permite al presidente nombrar jueces y ministros, sin la confirmación del Parlamento<sup>77</sup>. El poder del presidente ha quedado tan reforzado que roza la dictadura<sup>78</sup>.

El referéndum ha sido muy criticado internacionalmente, ya que se considera que no cumple los estándares del Consejo de Europa y que el marco legal no era el adecuado para un proceso democrático<sup>79</sup>.

## V. CONCLUSIONES: ¿EL PASAPORTE *NANSEN*?

*Primera.* El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) enumera los valores sobre los que se fundamenta Europa. Se habla del respeto a la dignidad humana, la igualdad, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a grupos minoritarios, se habla de la no discriminación, de la tolerancia y la justicia, así como de la solidaridad.

Sin embargo, parece que estos valores desaparecen con facilidad en los momentos en los que son precisamente más necesarios y se transforman en principios adaptados a los intereses particulares de los Estados. Se dejan ir valores como la solidaridad o la defensa de los derechos humanos y se enarbola el principio de la seguridad nacional o el de la defensa de los puestos de trabajo, a conveniencia. Este cambio de enfoque es una eficaz arma política usada estratégicamente por los diferentes partidos o gobiernos.

Una solución a las diferentes interpretaciones en los asuntos migratorios se puede y debe encontrar en la jurisprudencia europea. Elevar cuestiones prejudiciales al TJUE va a resultar necesario y crucial mientras no se adopten acuerdos firmes que vinculen a todos los Estados miembros.

*Segunda.* Como se ha puesto de manifiesto, el Reglamento de Dublín, diseñado tras la Segunda Guerra Mundial, ha resultado ser injusto y disfuncional, no está preparado para migraciones masivas, como las sucedidas en la última década en Europa. El diseño de este Reglamento no ha resultado eficiente para conflictos focalizados en una zona concreta. Resulta improcedente que el país, a través de cuya frontera los migrantes llegan a la UE, sea el que tramite, gestione y acoja todo el flujo de refugiados ya que, como se ha demostrado, es una realidad insostenible.

El Reglamento de Dublín no solo ha errado en su intención, también han quedado entredicho los cuatro pilares básicos sobre los que se fundamenta la Agenda Europea sobre Migración. Sus objetivos de “salvar vidas, llegar a la raíz de las causas de la migración, reducir los flujos migratorios y proteger las fronteras” están lejos de cumplirse, principalmente debido al colapso del sistema europeo de asilo.

---

<sup>77</sup> EL ECONOMISTA, (2017), *Claves para Entender la Reforma Constitucional en Turquía que da más Poder a Erdogan*.

<sup>78</sup> GONZÁLEZ, I. (2018: 1)

<sup>79</sup> EL ECONOMISTA, (2018), *Los observadores denuncian que el referéndum de Turquía no cumplió los estándares del Consejo de Europa*.

*Tercera.* El Acuerdo entre la UE y Turquía ha tenido un alto coste para Europa y no ha demostrado la efectividad esperada. Con este Acuerdo, ha quedado en entredicho la integridad de la UE al recurrir a un “socio” cuya defensa de los derechos humanos es más que cuestionable.

Por otro lado, la adhesión de Turquía a la UE está resultando un largo e infructuoso camino, ya que la situación política actual de Turquía, más cercana a la dictadura que a la democracia y al Estado de Derecho, la alejan cada vez más de su objetivo de convertirse en un país europeo.

*Cuarta.* Por su parte, los Estados miembros no han cumplido sus compromisos respecto a las cuotas de refugiados. Incluso los países que abrieron sus puertas ampliamente a los refugiados, como es el caso alemán, han dado un brusco giro a esta apertura.

Los proyectos e intenciones iniciales se han debilitado cuando las consecuencias de acoger gran número de refugiados hacen mella en la sociedad. Es inevitable que se produzcan consecuencias a nivel social, laboral y económico cuando miles de personas de otra cultura y trasfondo llegan a un Estado de raíces muy diferentes. Por este motivo, es necesaria una política que suavice esta adaptación y facilite la integración social y laboral de los refugiados.

La Unión Europea no ha sido capaz de adoptar una postura común que asuma, de una forma unánime, la política migratoria que figura en su Agenda. Cuando han aparecido las dificultades, los diferentes Estados han ido tomando decisiones unilaterales, como, por ejemplo, el cierre provisional de fronteras y el incumplimiento de las cuotas y compromisos frente a los refugiados.

*Quinta.* El pasaporte *Nansen*: ¿posible solución?

Tras la primera guerra mundial, el científico y diplomático noruego Fridtjof Nansen diseñó un documento que servía de medio de identificación para refugiados y apátridas tras la guerra. Este pasaporte tenía validez internacional en los 52 países que lo ratificaron y documentó a más de medio millón de personas. Se le otorgó el nombre de *Pasaporte Nansen* y gracias a esta iniciativa, se hizo merecedor del Premio Nobel de la Paz, en 1922<sup>80</sup>.

La diferencia principal entre la situación de entonces y la actual es que en el momento de la puesta en marcha del pasaporte Nansen, había un gran número de apátridas. En la situación actual, la mayoría de los migrantes y refugiados tienen pasaporte y nacionalidad, pero es precisamente esta circunstancia de estar en posesión de una nacionalidad la que en muchas ocasiones cierra las puertas a obtener el estatuto de refugiado en la UE, ya que está limitado a ciertas nacionalidades únicamente. El pasaporte *Nansen* se otorgaba tras estudiar cada caso y se registraba en los correspondientes archivos. Tenía una validez de dos años<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> ACNUR (2018), *Fridtjof Nansen*.

<sup>81</sup> WALLASCHEK, S. (2016: 2).

La lista de nacionalidades de origen aceptadas para que se tramite la solicitud de asilo en la UE gira en torno al concepto de “países de origen seguros”. Esta limitación ha sido criticada por la ONG *Human Rights Watch*, ya que, en muchos casos, los países de procedencia están sumergidos en graves conflictos que hacen que la burocracia sea muy precaria y muchas veces las personas viajen indocumentadas<sup>82</sup>.

El diseño y puesta en funcionamiento de un nuevo pasaporte *Nansen* sería una posible solución para los migrantes procedentes de países en conflicto, por ejemplo, Siria. Además, con un documento identificativo de estas características, habría un mayor control sobre quién entra y quién sale de la Unión Europea. En el momento actual, una de las mayores preocupaciones de la UE es aumentar la seguridad y control en las fronteras exteriores. Con un documento de este tipo, se podría dotar de una vía legal de entrada.

Otro aspecto positivo es que, al tratarse de un documento supranacional, podría convertirse en el mecanismo eficaz que palíe la situación generada por el Reglamento de Dublín, que no está funcionando. Este tipo de pasaporte podría facilitar la distribución y movilidad de los refugiados dentro del territorio de la Unión Europea.

Si Europa adoptara este instrumento en la política migratoria, se potenciaría la solidaridad y evitaría que muchos indocumentados (o sin pasaportes en vigor) cayeran en manos de las mafias y tuvieran que arriesgar sus vidas. El nuevo pasaporte *Nansen* ayudaría a crear un marco jurídico común que contribuiría a resolver la situación, y de paso, ofrecería un lugar seguro a los refugiados actuales y futuros.

---

<sup>82</sup> ZORNOZA, M., (2018).

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

ARANGO, J. (2016), "A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE", Anuario de la inmigración en España 2015, J. Arango et al. eds., Barcelona, *Revista CIDOB*, pág. 31-55.

BATALLA ADAM, L. (2013), "Turquía, el eterno candidato a la Unión Europea", *Revista Española de Relaciones Internacionales* nº 5.

BIRO, P. (2017), "The EU and the migration crisis", European Commission.

BLOCKMANS, S. (2017), "Turkey and the Codification of Autocracy", *Centro Estudios de Política Europea*, nº 2017/10.

CARRERA, S.- DEN HERTOOG L. (2016), "A European Border and Coast Guard: What's in a name?" CEPS, Paper in Liberty and Security in Europe nº 88, 2016 pág.5

CONDE PÉREZ, E. (2009), "TEDH - Sentencia De 28.02.2008, *Saadi C. Italia* 37201/06 - Artículo 3 CEDH – Prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos o degradantes - Terrorismo v. Tortura", *Revista de Derecho comunitario europeo* núm. 32, Enero/abril 2009, págs. 275-290.

DE ASÍS PEÑA DÍAZ, F. (2017), "La Agenda Europea de Migración: los últimos desarrollos", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 33.

DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2016), "Unión Europea, crisis de refugiados y *Limes Imperii*", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 38, págs. 1-13.

ESTEVE, F. (2015), "El rescate como nueva función europea en la vigilancia del Mediterráneo", *Revista CIDOB* nº111 págs. 153-172.

GOGOU, K. (2017), "El acuerdo UE-Turquía, un año de vergüenza para Europa", *Amnistía internacional*.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2015), "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015.

GONZÁLEZ, I. (2018), "Turquía: la dictadura de Erdogan, un peligro para Europa", *La Razón*, <https://www.larazon.es/opinion/columnistas/turquia-la-dictadura-de-erdogan-un-peligro-para-europa-BC13336531>; fecha de última consulta: 19/5/2018.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2016), "La crisis de los refugiados: la hora de Europa", *Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016.

KIRKEGAARD, J. (2015), "Towards a European migration and mobility union", Policy Brief. Peterson Institute for International Economics.

KOENIG, N. (2017), "The EU's External Migration Policy: Towards Win-Win-Win Partnerships", Jaques Delors Institute, Berlín, [http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406\\_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf); fecha de última consulta: 10/05/2018.

KONSTANTINIDIS, A. (2016), "Alemania: La pena de muerte en Turquía sería el fin de las negociaciones sobre la adhesión a la UE". <https://actualidad.rt.com/actualidad/213484-alemania-pena-muerte-turquia-ue>; fecha de última consulta: 18/5/2018.

LIROLA DELGADO, I. - FERNÁNDEZ LISTE, A. (2016), "La inmigración legal en el marco de la Política Común de Inmigración de la Unión Europea: de un papel secundario a un protagonismo sobrevenido", *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, Vol. 6 (1).

MANGAS MARTÍN, A. (2016), "Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados", *Economía Exterior*, núm.75.

MAURER, P. (2018), "7 issues that will shape the humanitarian agenda in 2018", <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/7-issues-that-will-shape-the-humanitarian-agenda-in-2018>; fecha de última consulta: 15/05/2018.

MÉDICOS SIN FRONTERAS (2018), "Dos años del acuerdo EU-Turquía: un círculo vicioso de sufrimiento y cinismo".

OPALIN, L. (2017), "La Dictadura de Erdogan en Turquía", en EL FINANCIERO, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/leon-opalin/la-dictadura-de-erdogan-en-turquia>; fecha de última consulta 19/05/2018.

PEERS, S. (2016), "La legalidad del Acuerdo UE Turquía", <http://www.oldaccem.accem.es/ca/la-legalidad-del-acuerdo-ueturquia-a1903>; fecha última consulta: 12/05/2018.

PLANAS BOU, (2015), "Alemania llega a la cifra del millón de refugiados en 2015", en El Periódico, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20151210/alemania-registra-un-millon-de-refugiados-4739713>; fecha de la última consulta: 5/05/2018.

PLANAS BOU, (2016), "Suecia y Finlandia anuncian la deportación de decenas de miles de refugiados", El Periódico, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20160128/suecia-preve-deportar-entre-60000-y-80000-refugiados-4852180>; fecha de última consulta: 8/05/2018.

SOLANES CORELLA, A. (2005), "La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves", *ARBOR* CLXXXI 713.

SPIJKERBOER, T. (2016), "Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?", Retrieved 21 September 2017 from Border Criminologies, Oxford University Faculty of Law blog. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centrecriminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>; fecha ultima consulta: 15/05/2018.

TAMMIKKO, T. (2017), "The New Frontex and the future of Schengen". FIIA Briefing Paper 219. Finnish Institute of International Affairs.

ULUSOY, O. (2017), "Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement", *VU Migration Law Series* nº 15.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (2015), "Asilo, Refugio y Protección Internacional. Acerca de las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ante la crisis de los refugiados", UNED, Departamento de Derecho, Madrid.

WALLASCHEK, S. (2016), "El Pasaporte Nansen: Una solución de estatuto jurídico para los refugiados en la UE", <http://www.sinpermiso.info/textos/el-pasaporte-nansen-una-solucion-de-estatuto-juridico-para-los-refugiados-en-la-ue>; fecha de la última consulta: 19/5/2018.

WEBSTER, A. (2014), "Solicitantes de Asilo". ACNUR, <http://old.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>; fecha de última consulta: 25/05/2018).

ZORNOZA, M. (2018), "¿Es el pasaporte Nansen una solución para la UE al drama de refugiados?" *Aquí Europa*, Bruselas.

## LEGISLACIÓN

### Internacional

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Asamblea General, París, 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III).

Art. 14

CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, (1950), hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Publicado en BOE núm. 243 de 10 de octubre de 1979.

Art. 3

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1951), Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, Naciones Unidas, convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (1967), Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, serie Tratados de Naciones Unidas nº 8791, Vol. 606, p.267. Boletín Oficial del Estado núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

## Europea

UNIÓN EUROPEA, (1957), Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado originalmente en Roma en 1957, Versión consolidada publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24 de Diciembre 2002.

Art. 4

Art. 67

DIRECTIVA 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, publicada en el DOUE el 24 de diciembre de 2008.

DIRECTIVA 2011/95/UE, de 20 de diciembre de 2011, del Parlamento Europeo y el consejo, 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, publicada en el DOUE el 20 de diciembre de 2011, núm. 337, Págs. 9-26.

DIRECTIVA 2013/32/UE, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, publicada en el DOUE el 29 de junio de 2013.

Art. 38 y ss.

REGLAMENTO Nº 604/2013/UE, de 29 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido), Publicado en el DOUE el 30 de junio de 2013.

DECISIÓN 2014/252/UE, de 14 de abril de 2014, del Consejo de Europa relativa al Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, publicado en el DOUE de 14 de abril de 2014.

REGLAMENTO 399/2016/UE, de 9 de marzo de 2016, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE de 23 de marzo de 2016.

## JURISPRUDENCIA

### 2008

Sentencia del TEDH, de 28 de febrero de 2008, asunto *Saadi c. Italia*.

### 2018

Sentencia del TJUE, de 19 de junio de 2018, asunto *Sadikou Ghandi c. Bélgica*.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (2001), Guía práctica para parlamentarios número 2, Guía sobre el derecho internacional de los refugiados.

ACNUR, (2003), “El Artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales”, <http://www.acnur.org>; fecha de la última consulta: 25/04/2018

EUR-LEX, (2005), “Estrategia de preadhesión de Turquía”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/ongoing\\_enlargement/e40113\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e40113_es.htm)

EUR-LEX, (2008), Official Journal of the European Union, L51/4, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:0018:EN:PDF>

PARLAMENTO EUROPEO, (2008), “La tarjeta Azul para inmigrantes cualificados, a fondo”.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2008), “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”, Nota de la Presidencia al Consejo de 24 de Septiembre de 2008, doc. 13440/08 ([http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working\\_group\\_migration/meetings/27\\_28\\_01\\_2010\\_brussels/dossier/european\\_pact\\_immigration\\_asylum\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf); fecha de última consulta: 16/04/2018).

EUR-LEX, (2009), “El Espacio y la cooperación SCHENGEN”.

ACNUR, (2011), “Estados Partes De La Convención de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados”.

COMISIÓN EUROPEA, (2014), “Un sistema Europeo Común de Asilo”, Asuntos de Interior.

EUROPA-EU, (2014), “Un mercado sin fronteras”, [https://europa.eu/european-union/topics/single-market\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/single-market_es); fecha de última consulta: 28/04/2018.

EUROPEAN COMMISSION, (2015), “A European Agenda on Migration”, Communication from the commission to the European parliament, COM (2015), 240 final.

EUROPEAN COMMISSION, (2016), *Quality of life in European Cities*, Flash Eurobarometer 419.

CONSEJO DE EUROPA, (2016), Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>; fecha de última consulta: 9/5/2018.

CONSEJO DE EUROPA, (2016), Cumbre de la OTAN de 8 y 9 de julio de 2016, Varsovia (Polonia). (<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/07/08-09/>; fecha de última consulta: 9/5/2018).

CONSEJO DE EUROPA, (2016), “Guardia Europea de Fronteras y Costas: aprobación final”, Comunicado de prensa 510/16.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, (2017), “Report on the human rights situation in South-East Turkey”, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR\\_South-East\\_TurkeyReport\\_10March2017.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf); fecha de última consulta: 17/5/2018.

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO, OMBUDSMAN, (2017), Comunicado de prensa nº 1/2017. “La Defensora afirma que UE debe seguir evaluando el impacto sobre los derechos humanos del acuerdo UE-Turquía”.

REFUGEE SUPPORT AEGEAN AND PRO ASYL, (2017), “UNHCR has Failed to stand up for Refugee Rights During Crucial EU-Turkey Statement Judgement”, <https://www.proasyl.de/en/news/legal-note-unhcr-has-failed-to-stand-up-for-refugee-rights-during-crucial-eu-turkey-deal-judge/>; fecha de última consulta: 15/05/2018.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, (2018), “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/Espacio-de-libertad.aspx>; fecha de última consulta: 14/04/2018.

ACNUR, (2018), “Fridtjof Nansen”, <http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/premio-nansen-para-los-refugiados-2017/fridtjof-nansen/>; fecha última consulta: 19/05/2018.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, (2018), “La Situación de los DDHH en el Mundo”, Informe 2017/2018.

UNHCR, (2018), “Returns from Greece to Turkey”.

## **WEBGRAFÍA**

AGENCIA EFE, (2015), “Hungria refuerza su estrategia de cierre de fronteras ante los refugiados”, <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/hungria-refuerza-su-estrategia-de-cierre-fronteras-ante-los-refugiados/10001-2722091>; fecha de última consulta: 1/05/2018.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, (2017), “El Acuerdo UE-Turquía, Un Año De Vergüenza Para Europa”, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>; fecha última consulta 14/5/18.

EL CONFIDENCIAL, (2017), “Turquía ya no podrá entrar en la UE: consecuencias del referendum de Erdogan”, [https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-04-06/turquia-erdogan-referendum-cancelacion-proceso-adhesion-union-europea\\_1360976/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-04-06/turquia-erdogan-referendum-cancelacion-proceso-adhesion-union-europea_1360976/).

EL ECONOMISTA, (2017), “Claves para Entender la Reforma Constitucional en Turquía...que da más Poder a Erdogan”, <http://www.eleconomista.es/internacional-economista/noticias/8295846/04/17/Claves-para-entender-la-reforma-constitucional-en-Turquia.html>; fecha de última consulta: 18/5/2018.

EL ECONOMISTA, (2018), “Los observadores denuncian que el referéndum de Turquía no cumplió los estándares del Consejo de Europa”, <http://www.eleconomista.es/noticias/noticias/8296746/04/17/Los-observadores-dicen-que-el-referendum-de-Turquia-no-cumple-los-estandares-del-Consejo-de-Europa.html>.

EUROPA-PRESS (2018), “El TUE dice que las demandas de asilo rechazadas deben quedar en suspenso hasta que se resuelva el recurso”, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tue-dice-demandas-asilo-rechazadas-deben-quedar-suspenso-resuelva-recurso-20180619120024.html>, fecha de última consulta 20 de junio de 2018.

HUMAN RIGHTS WATCH, (2018), “Open the Islands: End the Asylum Crisis on Greek Islands”, <https://www.hrw.org/opentheislands>; fecha de última consulta: 14/05/2018.

LA VANGUARDIA, (2016), “Suecia registró aumento de población record en 2015 por oleada de refugiados”, <http://www.lavanguardia.com/vida/20160222/302348811443/suecia-registro-aumento-de-poblacion-record-en-2015-por-oleada-de-refugiados.html>; fecha última consulta: 5/05/2018.

POLICY BRIEF, (2017), “Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?” Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Issue 2017/30.

RTVE.ES, (2016), “Dinamarca mantiene los controles en la frontera con Alemania para frenar la llegada de refugiados”, <http://www.rtve.es/noticias/20160502/dinamarca-prolongara-controles-frontera-alemania-para-frenar-llegada-refugiados/1348081.shtml>; fecha de última consulta: 3/05/2018.