

Universidad de la República

Facultad de Derecho

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Análisis de Coyuntura Internacional

ISSN 2393-6118

# La respuesta de la Unión Europea a la crisis migratoria: el acuerdo con Turquía

---

Coletto, Paula 4.706.787-3

González, Fernanda 4.797.762-0

Mescia, Francisca 4.625.164-7

Pesce, Elena 4.851.099-0

Pristker, Paula 4.868.396-7

Vázquez, Vanessa 4.607.644-5

30 de octubre de 2016

## Tabla de contenido

Introducción .....	3
Algunas consideraciones iniciales sobre la crisis migratoria y el acuerdo UE-Turquía .....	4
Distinción entre refugiados y migrantes .....	6
El acuerdo del 18 de marzo de 2016 entre la UE y Turquía.....	7
Naturaleza jurídica del acuerdo .....	10
¿Qué intereses tienen las partes en el acuerdo? .....	11
El acuerdo entre la UE y Turquía a la luz del derecho internacional y del derecho europeo .....	12
Aplicación del acuerdo .....	17
¿Cuáles son los desafíos a futuro? .....	18
Referencias bibliográficas .....	19

## Introducción

La sociedad internacional está enfrentándose a la mayor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de los conflictos existentes en Oriente Medio. Por lo tanto, esta crisis está claramente enmarcada en un escenario de conflicto. Las cifras reflejan por sí solas la pertinencia del análisis del tema, pues acuerdo a la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 2016) para fines de 2015 65,3 millones de personas se encontraban desplazadas, siendo la primera vez en la historia que dicha cifra supera los 60 millones de personas.

Por su parte, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la respuesta que tuvo la UE ante la crisis. Específicamente, se analizarán las negociaciones llevadas a cabo por la UE y Turquía en noviembre de 2015 en las cuales se acordó el Plan de Acción Conjunto, así como el acuerdo que se alcanzó el 18 de marzo de 2016 por ambos actores, con el fin de determinar si se trata de la respuesta más adecuada a la crisis, o si por el contrario se trata de una solución opuesta al derecho internacional y a los principios sobre los que se constituyó la UE.

De esta forma, el presente análisis pretende responder la siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido la respuesta de la UE a la crisis migratoria?; ¿Cuáles son las soluciones que establece el Acuerdo entre la UE y Turquía del 18 de marzo de 2016?; ¿Es el acuerdo entre Turquía y la UE la respuesta más adecuada a la crisis humanitaria o, por el contrario, se trata de una solución opuesta al derecho internacional y a los principios sobre los que se constituyó la UE?; ¿Qué resultados visibles se han obtenido tras su aplicación?

**Palabras clave:** refugiados, política común, Unión Europea, Turquía

## Algunas consideraciones iniciales sobre la crisis migratoria y el acuerdo UE-Turquía

En primer lugar, entre las investigaciones existentes en la materia se destacan la realizada por Sanahuja (2016), quien entiende que la respuesta de la UE supone una “diplomacia de chequera” y que el acuerdo con Turquía implica una externalización de la crisis. En el mismo sentido De Lucas (2016) analiza el acuerdo entendiendo que los refugiados han sido tratados como “moneda de cambio”. Por otro lado, Goig Martínez (2016) analiza la política de la UE en materia migratoria y de asilo, entendiendo que Europa no ha llevado a cabo una política exterior adecuada frente a la crisis, mientras que González (2015) analiza los retos que deberá enfrentar la UE. Otras investigaciones que contribuyen al análisis de la materia son las realizadas por la ACNUR (2016) y Amnistía Internacional (2015).

En segundo lugar, la importancia de realizar un análisis sobre esta materia radica en que esta crisis debe ser abordada desde la perspectiva de las relaciones internacionales, pues supone un desafío a un importante actor del sistema internacional como lo es la UE, quien tuvo que replantear su política común de asilo y negociar un acuerdo con Turquía para gestionar la crisis, al ver en peligro al Espacio Schengen<sup>1</sup>. A su vez, dicho acuerdo debe ser analizado para conocer si respeta las normas de derecho internacional que regulan la materia.

Cabe destacar que para efectuar el análisis debe tenerse en consideración que el acuerdo entre la UE y Turquía se ha desarrollado en el marco de la crisis migratoria y, por lo tanto, en un escenario claramente conflictivo, cuya fuente principal es el conflicto sirio.

Por otro lado, es importante señalar que el presente análisis abarcará el período comprendido entre noviembre de 2015 y marzo de 2016. A continuación se señalan los acontecimientos más relevantes, sin embargo, es el 18/03/2016 cuando se alcanza el acuerdo final UE-Turquía.

---

<sup>1</sup> El Espacio Schengen está formado por 26 países europeos (de los cuales 22 son Estados miembros de la UE) y constituye una zona libre de controles fronterizos internos, por lo que estos países no realizan controles fronterizos en sus fronteras interiores, pero sí realizan controles armonizados en sus fronteras exteriores. Por ende, los controles se limitan a la frontera exterior y tanto los ciudadanos de la UE como los nacionales de terceros países pueden viajar libremente por el espacio Schengen.

- 29/11/15- *Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía*: se acuerda el Plan de Acción Conjunto.
- 7/03/16- *Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía*: se acuerda fortalecer la cooperación en materia migratoria.
- 18/03/16- *Consejo Europeo*: los dirigentes europeos y turcos alcanzaron un acuerdo para enfrentar la crisis generada por la situación siria.

Con respecto a los actores partícipes de esta crisis y del acuerdo UE-Turquía, puede afirmarse que el actor principal y protagonista lo constituye la UE, en cuanto actúa frente al ingreso de migrantes en su territorio, intentando proteger sus intereses.

Por su parte, Turquía puede verse como un actor aliado de la UE al colaborar con ésta para enfrentar la crisis mediante el acuerdo mencionado, aunque por supuesto que lo hace con objetivos políticos de fondo, como su intención de pertenecer al bloque.

Las ONGs de DDHH y ACNUR pueden ser calificadas como actores opositores, pues se manifiestan contrarias al accionar de la UE y Turquía, ya que entienden que el acuerdo viola principios internacionales plasmados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Por último, los migrantes y refugiados son los actores destinatarios al ser quienes recibirán los efectos o el daño, resultado del accionar de los protagonistas.

En cuanto a la relación existente entre estos actores, puede afirmarse que la relación entre la UE y Turquía es de cooperación, pues la UE debió acudir a la cooperación turca para poder retener a los refugiados, plasmándose en un acuerdo. No obstante, dicha relación no fue siempre así. Existió cierta confrontación cuando Turquía amenazó con incumplir el acuerdo. Por otro lado, la relación entre la UE y Turquía con las ONG, la ACNUR y los refugiados es de confrontación por la oposición de estos actores a la aplicación del acuerdo.

Por último, para llevar a cabo el análisis es imprescindible articular estructura con coyuntura. Para ello es necesario conocer, además de las políticas de la UE ya existentes antes de la crisis, los compromisos internacionales en la materia asumidos tanto por la UE como por Turquía.

En cuanto a las políticas de la UE, las mismas han sido reguladas en numerosos acuerdos como Schengen, Maastrich, Ámsterdam, Lisboa, y en los programas de trabajo de Tampere, Haya y Estocolmo. Además existe un Sistema Común de Asilo integrado por numerosas normas. Aun así, autores como Sanahuja (2016) entienden que la crisis ha demostrado la fragilidad de esas políticas comunes porque muchos aspectos continúan regulándose por cada Estado como sucede con los requisitos para el otorgamiento de asilo.

Con respecto a los compromisos internacionales, los países de la UE han ratificado tanto la Convención de 1951 como su Protocolo, mientras que Turquía ha ratificado la Convención, pero no el Protocolo. Es importante señalar que mientras que la Convención reduce su ámbito de aplicación a situaciones previas a 1951 ocurridas en Europa, el Protocolo elimina dichos límites temporales y geográficos.

## **Distinción entre refugiados y migrantes**

Para poder comprender el acuerdo celebrado entre la Unión Europea y Turquía es necesario dejar en claro la distinción entre refugiados y migrantes. Cabe señalar que a los efectos de este análisis, el término asilo no refiere al instituto iberoamericano que hace referencia al amparo de perseguidos políticos.

Según determina ACNUR (2015), los refugiados son personas que huyen de conflictos armados o de persecución. Su situación es tan peligrosa que deben buscar seguridad en otros países y, entonces, convertirse en refugiados reconocidos internacionalmente con derecho a ser asistidos por Estados y organizaciones. Por ende, una persona adquiere el estatus de refugiado cuando su solicitud de asilo es aceptada por algún país.

Es importante diferenciar al solicitante de asilo del refugiado. El solicitante es aquella persona que pide el reconocimiento de su condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada, mientras que el refugiado es aquel que ya ha obtenido el reconocimiento como tal.

Como se ha dicho previamente, el derecho internacional protege a los refugiados y establece que no deben ser expulsados o devueltos a sitios en las que su vida y libertad se vean amenazadas, por lo tanto, los Estados poseen la responsabilidad de otorgarles protección. Este amparo a los refugiados incluye, además, el acceso a procedimientos de asilo justos, así como medidas que respeten sus derechos humanos (ACNUR, 2015).

Por otra parte, según la ACNUR (2015), los migrantes son aquellas personas que eligen trasladarse no a raíz de una amenaza directa de persecución o muerte, sino para mejorar sus vidas al encontrar trabajo, educación y demás. Mientras que los refugiados no pueden volver a su país por el peligro que ello conlleva, los migrantes continúan recibiendo la protección de su Estado de origen.

En la actual crisis se mezclan personas que tienen derecho a recibir asilo y, por lo tanto, tienen derecho a ser reconocidas internacionalmente como refugiados (como los sirios que huyen de una guerra), así como personas que no tienen tal derecho, ya que emigran simplemente para mejorar sus condiciones de vida (González, 2015).

## **El acuerdo del 18 de marzo de 2016 entre la UE y Turquía**

El camino hacia el acuerdo de marzo de 2016 comienza en setiembre de 2015 con una reunión informal entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y Turquía, en la cual el Presidente turco Erdogan viajó a Bélgica para tratar el control fronterizo europeo. Dicho encuentro dio lugar a los acuerdos alcanzados entre noviembre de 2015 y marzo de 2016 (Consejo Europeo, s.f.).

El primero de ellos se concretó el 29 de noviembre de 2015, acordándose el Plan de Acción Conjunto para detener el flujo de migrantes que llegaba a Europa a través de Turquía. Por su parte, el bloque europeo se comprometió a otorgar una primera suma de 3.000 millones de euros para asistir a Turquía en el mantenimiento de los refugiados sirios. Además, ambos actores se propusieron comenzar con el proceso de liberalización de visados

para los ciudadanos turcos que viajen dentro del espacio Schengen (Consejo Europeo, s.f.).

El segundo acontecimiento previo al acuerdo del 18 de marzo de 2016, fue otra reunión celebrada el 7 de marzo de 2016 entre los Jefes de Estado y Gobierno de la UE y Turquía. En esta reunión se acordó la total y rápida aplicación del Plan de Acción Conjunto, y la reducción del número de entradas ilegales desde Turquía a Grecia. Además, en esta oportunidad ya se propuso por parte de Alemania y Turquía el controversial acuerdo “uno por uno” (Consejo Europeo, s.f.). Como describe Abellán (2016) este acuerdo implica que todos los migrantes irregulares cuyo destino sea la UE deben ser devueltos a Turquía. A su vez, por cada sirio que la UE expulse a Turquía, llega al territorio europeo un refugiado sirio.

El tercer y último acontecimiento a analizar es la reunión del 18 de marzo de 2016 del Consejo Europeo. En ella se concretó el acuerdo final entre Turquía y la UE. Según Clemente (2016) “por este acuerdo, Turquía acepta recibir un número dedesplazados a cambio de asistencia financiera, facilidades de tránsito para ciudadanos turcos en territorio europeo, y reanudación de las gestiones para el ingreso de Turquía como miembro de la UE” (p.41).

En concreto, los principales términos del acuerdo del 18 de marzo(Consejo Europeo, 2016) son los siguientes:

- Todos los migrantes irregulares que lleguen a Grecia desde Turquía serán retornados a este último destino. Es decir, los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud sea rechazada son devueltos a Turquía. Además, los migrantes que lleguen a Grecia deben ser registrados, mientras que las autoridades griegas deben tramitar toda solicitud de asilo de forma individual.
- Por cada sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, se permitirá a otro sirio proveniente de Turquía establecerse en la UE. Obtendrán preferencia aquellos migrantes que no hayan ingresado o hayan procurado ingresar de manera irregular a la UE.

- Turquía debe evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE y para ello cooperará con los estados vecinos, así como con la UE.
- La UE se compromete a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos.
- La UE entregará a Turquía 3.000 millones de euros. Cuando se hayan cumplido todos los requisitos pactados y los recursos se estén agotando es que se le pasará a entregar de forma adicional 3.000 millones de euros hasta el final del 2018.
- La UE se compromete a retomar el proceso de adhesión de Turquía al bloque.
- La UE colaborará con Turquía para mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, sobre todo en las zonas próximas a la frontera con Turquía con el fin de que la población local y los refugiados vivan en zonas más seguras.

Como puede notarse, el acuerdo entre la UE y Turquía está principalmente destinado a las personas que el acuerdo denomina migrantes irregulares. Estos son aquellos que no han sido reconocidos como refugiados por tratarse de migrantes económicos; aquellas personas que huyen de un conflicto, pero a las cuales se les ha rechazado la solicitud de asilo; o aquellas que huyen de conflictos, pero que sin haber solicitado asilo pretenden ir a Grecia desde Turquía. Por lo tanto, existe la posibilidad de expulsar a Turquía a los sirios que pretenden ingresar a Europa.

No obstante, la UE permite que por cada sirio devuelto a Turquía (por haber pretendido ingresar a la UE irregularmente) un sirio que ya esté ahí sea enviado a la Unión Europea de forma legal mediante el reasentamiento. Sin embargo, el acuerdo no hace referencia a personas de otras nacionalidades, como podrían ser libios o eritreos (Galarraga, 2016).

La UE justifica el acuerdo sosteniendo que posee la facultad de declarar inadmisibles determinadas solicitudes de asilo por considerar a Turquía como tercer país seguro, sosteniendo, además, que la UE los acabará admitiendo, pero por la vía legal (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2016). Por lo tanto, con el argumento de que Turquía es un país de asilo seguro, el

acuerdo permite la devolución a Turquía de las personas sirias que lleguen a Grecia.

## **Naturaleza jurídica del acuerdo**

Con respecto a la naturaleza jurídica del acuerdo cabe cuestionarse si el mismo se trata de un tratado internacional entre la Unión Europea y Turquía, de una declaración conjunta del Consejo Europeo y Turquía, cualquier otro instrumento jurídico, o de un mero acto político.

El acuerdo se ha realizado en nombre de la UE por los miembros del Consejo Europeo, presentándose como la Declaración UE-Turquía, a través de la cual la UE y Turquía acuerdan líneas de actuación adicionales al Plan de Acción Conjunto puesto acordado en noviembre de 2015.

Para López Garrido (2016) hay quienes entienden que la UE y Turquía no han cumplido con el procedimiento para la celebración de tratados internacionales previsto en los artículos 216 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que es el Consejo de la UE (conformado por ministros de los Estados Partes), y no el Consejo Europeo (conformado por los jefes de Estado y de Gobierno), el órgano encargado de adoptar y aprobar un tratado internacional.

No obstante, según López Garrido (2016), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea entiende que un texto no constituye un tratado por su mera denominación, sino porque las partes quieran darle carácter vinculante, siendo ese el caso del Acuerdo UE-Turquía. Se trata, para dicho autor, de un tratado internacional que tiene efectos vinculantes para las partes.

Para De Lucas (2016) y la CEAR (2016) este acuerdo no es producto de la reunión del 18 de marzo entre el Consejo Europeo y el Presidente de Turquía, sino que se trata de una aplicación del acuerdo de diciembre de 2013 celebrado entre la Unión Europea y Turquía “sobre readmisión de residentes ilegales”. La entrada en vigor de este acuerdo del 2013 estaba prevista para octubre de 2017, pero ante la crisis actual su vigencia se adelantó a través de la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016.

## ¿Qué intereses tienen las partes en el acuerdo?

Turquía ha tratado de sacar el mayor número de ventajas posibles al acuerdo ante una Europa desesperada por encontrar una solución a la crisis. Son claros los intereses políticos que llevaron a Turquía a aceptar este acuerdo. Según Sanahuja (2016) “por parte turca se ha tratado de sacar ventaja en clave geopolítica y electoral” (p.94). En primer lugar, Turquía obtiene la posibilidad de que sus ciudadanos accedan al Espacio Schengen sin visado, lo que permite que 75 millones de turcos circulen por las fronteras interiores de la Unión Europea sin restricciones. En segundo lugar, otro de sus intereses es la obtención de una mayor ayuda económica por parte de la UE. Sin embargo, lo más importante es que con el acuerdo Turquía logra retomar su proceso de adhesión a la UE, dejando de lado las condiciones que previamente se le habían impuesto al gobierno turco de Erdogan para poder ser un Estado Parte: realizar las reformas correspondientes en lo referente a la democracia y derechos civiles (Mohorte, 2016).

Por otra parte, el principal interés de la UE al alcanzar este acuerdo ha sido cortar el flujo migratorio con el fin de sostener uno de sus grandes logros: el Espacio Schengen. Ante la imposibilidad de la UE de alcanzar una solución común a esta crisis, el acuerdo con Turquía se convirtió en la salida para que los países europeos pudieran liberarse de la presión política. De hecho, se estima que la UE posee una capacidad sobrada para acoger a refugiados, por lo que los intereses europeos al firmar el acuerdo son principalmente de índole política.

Además, como señala Sanahuja (2016) la UE ve a la crisis como una amenaza a la seguridad que afecta la identidad sociocultural, la forma de vida y los valores de Europa. De manera que otro de los intereses de la UE al firmar el acuerdo es mantener la seguridad y el control de sus fronteras externas, alegando como principal argumento los recientes ataques terroristas. Como señala Goig Martínez (2016), los ataques terroristas hicieron que los Estados europeos se mantengan más reacios a la acogida de refugiados, endureciendo sus respectivas políticas migratorias.

El crecimiento del populismo xenófobo de derecha es otro de los elementos que explica el interés de la UE en alcanzar este acuerdo con Turquía. (Sanahuja, 2016). Un claro ejemplo es el de Alemania, pues Ángela Merkel había ofrecido al comienzo de la crisis una acogida universal a quienes fueran reconocidos como refugiados, pero ante los negativos resultados que tuvieron las elecciones regionales alemanas en marzo de este año, la canciller ajustó drásticamente su política e impulsó luego el acuerdo con Turquía. De manera que existen intereses políticos para alcanzar este acuerdo, pues el rechazo a los refugiados por parte de la población, y el ascenso de la extrema derecha impulsaron a los gobernantes europeos a trasladar el costo de la crisis a Turquía (Sanahuja, 2016).

### **El acuerdo entre la UE y Turquía a la luz del derecho internacional y del derecho europeo**

Si bien el acuerdo establece que el mismo será aplicado en plena conformidad con el derecho internacional y el derecho de la UE, las críticas al mismo abundan, existiendo dudas con respecto a su legalidad.

De acuerdo a Sanahuja (2016):

Para la UE y Turquía los refugiados han sido moneda de cambio de una negociación en la que por parte turca se ha tratado de sacar ventaja en clave geopolítica y electoral, y por parte europea han primado más necesidades de seguridad de corto plazo que los imperativos de protección de derechos(p. 94).

Asimismo, el acuerdo implica trasladar los costos de esta crisis humanitaria a terceros países, sobre todo a Turquía, y por lo tanto, supone una externalización de la crisis y la aplicación de una “diplomacia de chequera”, la cual implica limitarse a otorgar dinero, sin buscar una solución de fondo a la crisis. Por otro lado, el acuerdo puede llegar a ser contraproducente e incentivar la migración irregular y el tráfico de personas (Sanahuja, 2016).

Al respecto De Lucas (2016) entiende que el objetivo es “quitarse de encima a los refugiados, para lo que se escoge la vía habitual en la política europea de migración y asilo, lo que llamamos de externalización” (p. 25).

En términos generales, lo que se critica del acuerdo es que además de que incumple normas internacionales, se trata de una solución a corto plazo enfocada en la seguridad de la UE, dejándose en un segundo plano el respeto a la dignidad humana: “el estilo mercantilista, la contradicción con acuerdos internacionales contra deportaciones en masa, y el dudoso carácter de Turquía como país respetuoso de los derechos humanos, son algunos de los argumentos de la posición crítica al acuerdo con Turquía” (Clemente, 2016, p. 41).

A continuación, se expondrán específicamente qué normas de derecho internacional y del derecho de la UE han sido incumplidas por el acuerdo.

Como sostiene Rodríguez (2016) el acuerdo supone una violación al art. 14 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948), el cual establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país”. El asilo es, por ende, un derecho fundamental y concederlo constituye una obligación internacional. Por su parte, el acuerdo está privando este derecho al forzarse el desplazamiento de los solicitantes de asilo a Turquía, impidiendo a estas personas solicitar su asilo en Europa.

No obstante, la normativa europea permite a sus estados aplicar el concepto de tercer país seguro, Un tercer país seguro es aquel en el que un solicitante de asilo podría haber recibido protección como refugiado, y en el que ha estado presente antes de su llegada al país en el que está solicitando asilo. En este caso, para justificar la legalidad del acuerdo, los países de la UE afirman que Turquía es un país seguro de manera que se afirma que las personas que lleguen a Grecia desde Turquía deberían recibir asilo en este país.

Para que un país sea considerado seguro debe respetar un conjunto de normas referentes a los derechos fundamentales, la no discriminación y el respeto al derecho internacional. De acuerdo al art. 38 de la **Directiva**

**2013/32/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, los Estados miembros solo pueden aplicar el concepto de tercer país seguro cuando exista la certeza de que el solicitante de asilo recibirá en el tercer país un trato que respete los siguientes principios:

- Que no exista amenaza sobre su vida o su libertad por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política.
- No exista riesgo de daños graves como se definen en la Directiva 2011/95/UE.
- Respeto del principio de no devolución de conformidad con la Convención de 1951.
- Respeto a la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, consagrado en el Derecho internacional.
- Existe en dicho país la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de 1951.

Sin embargo, como se verá a continuación, existen razones para creer que Turquía no puede ser considerado un país seguro, violándose, por lo tanto esta directiva.

El **art. 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**(ONU, 1951) también es incumplido por el acuerdo, en tanto establece que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas...”(p. 9). Este artículo consagra el principio de non refoulement (no devolución) por el que se prohíbe la expulsión o devolución de un refugiado hacia su propio país de origen, o a un país considerado no seguro. Cabe destacar que el principio de no devolución se trata de un derecho que poseen tanto los refugiados como los solicitantes de asilo, los cuales tienen derecho a tramitar la solicitud durante el tiempo necesario sin ser expulsados, según lo dispone el Comité Ejecutivo de la Acnur en la Conclusión nº 81 (XLVIII) de 1997 (ACNUR, 1997).

Además, al violarse la Convención de 1951 también se está violando el **art. 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** (Unión Europea, 2000), que determina que el derecho de asilo debe ser otorgado conforme a las normas de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

El mismo principio está consagrado en el **numeral 1 del art. 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** (Unión Europea, 2000): “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”.

Con respecto a esto, puede afirmarse que el acuerdo viola el principio de non refoulement ya que Turquía no cumple los requisitos para ser considerado un país seguro, pues al no haber firmado el Protocolo de 1967 que amplía el ámbito geográfico de la Convención de 1951 más allá de las fronteras europeas, no reconoce como personas refugiadas a quienes no sean de nacionalidad europea, por ende, no está obligada a examinar una solicitud de asilo de alguien que no sea europeo como los sirios (López Garrido, 2016).

Además, según determina la CEAR (2016), el derecho de asilo en Turquía no está plenamente establecido y existen desigualdades en el acceso y contenido de la protección. Incluso, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2016) ha reconocido que actualmente Turquía no puede ser considerado como país seguro, ya que no brinda protección de acuerdo a la Convención de 1951 y ha violado el principio de non refoulement al devolver tanto a sirios como a no sirios a sus respectivos países. Por su parte, la directora de la Oficina de Amnistía Internacional ante las Instituciones Europeas, Iverna McGowan, sostiene que Turquía ha devuelto a refugiados a Siria, mientras que los refugiados que se encuentran en Turquía viven una situación grave, sin alojamiento adecuado y sin educación para los niños (Amnistía Internacional, 2016).

El acuerdo, además, no respeta el art. 4 del **Protocolo n°4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos** (Consejo Europeo, 1963), así como el **numeral 2 del art. 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** (Unión Europea, 2000) que determinan la prohibición de expulsiones

colectivas de extranjeros. Pues en la práctica no existen garantías de que se realice un análisis individualizado de las solicitudes de asilo, lo que en los hechos implica que puedan producirse expulsiones colectivas sin que se analice de forma individualizada la situación de cada solicitante de protección (CEAR, 2016).

Por su parte, el **art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos** (Consejo Europeo, 1950) es también otra de las normas que se considera que ha sido violada por el acuerdo. Este artículo determina que nadie puede ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. De igual forma, la **Directiva 2008/115/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, establece que debe establecerse una política de expulsión y repatriación que asegure un retorno que respete los derechos humanos y su dignidad, violándose específicamente los artículos que regulan las garantías procedimentales y el internamiento de los solicitantes de asilo. Con respecto a esto último debe recordarse que todos los arribados ilegalmente por mar a la Unión Europea han sido internados en centros cerrados esperando ser retornados a Turquía. Lo que se critica es que no se han cumplido las garantías de internamiento establecidas por la directiva (CEAR, 2016).

Diversas organizaciones internacionales como la CEAR(2016) también consideran que la **Directiva 2013/33/UE** sobre las condiciones de acogida también ha sido objeto de incumplimiento por parte del acuerdo, ya que con la aplicación del acuerdo no se garantiza la subsistencia y protección adecuada a los solicitantes de asilo.

Finalmente, puede afirmarse que el acuerdo, al establecer el mecanismo “uno por uno”, no tiene en cuenta que el asilo es un derecho individual no intercambiable en tanto implica recibir por cada migrante enviado a Turquía, un refugiado en la UE (De Lucas, 2016). Al respecto, la directora de la Oficina de Amnistía Internacional ante las Instituciones Europeas, Iverna McGowan, considera a este “trueque” como un mecanismo deshumanizante, además de que no ofrece ninguna solución sostenible a largo plazo frente a la crisis (Amnistía Internacional, 2016).

## Aplicación del acuerdo

El acuerdo fue firmado el 18 de marzo de 2016, y de acuerdo con declaraciones de Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, fue a partir del 20 de marzo que comenzaron las primeras deportaciones hacia Turquía. Ese mismo día, más de 300 personas fueron retenidas. En aplicación a los términos negociados, un primer grupo de 16 sirios fueron recibidos en Alemania, mientras que el total disponible de plazas aceptadas de refugiados por la Unión Europea es de 72.000 (Beiras, 2016).

Sin embargo, el cumplimiento del acuerdo se vio entorpecido por el intento de golpe de Estado en Turquía del 15 de julio del mismo año. Durante un mes de inestabilidad política en el país, se suspendieron las devoluciones de refugiados, reanudándose el 18 de agosto (El Diario, 2016). De hecho, Turquía amenazó con poner fin al acuerdo si la Unión Europea no eliminaba el requisito del visado para sus ciudadanos en el mes de octubre. Además, las relaciones de cooperación entre la UE y Turquía se vieron tensionadas cuando el presidente turco criticó a Occidente por no mostrar solidaridad tras el fallido golpe de Estado (El Mundo, 2016).

Como se ha señalado previamente, una de las condiciones exigidas por Turquía para acceder a asistir a los refugiados es la eliminación del requisito del visado por parte de la UE, estableciéndose en un primero momento que los ciudadanos turcos accederían al espacio Schengen sin necesidad de visa a partir del 30 de junio. Sin embargo al no cumplir Turquía con los requisitos impuestos por el bloque (estándares de los pasaportes, información sobre fraudes y permisos de trabajo a migrantes), la aplicación de esta medida se atrasó considerablemente sobre todo porque se le ha exigido a Turquía que suavizara su legislación antiterrorista, medida rechazada por el Presidente Erdogan (La Nación, 2016). Según sostiene la Comisión, se está alentando a Turquía para que complete rápidamente los requisitos pendientes para la liberalización de los visados, pues de los 72 requisitos exigidos hasta el momento Turquía ha cumplido con 65 (Comisión Europea, 2016).

Según demuestra la Comisión Europea en un informe relativo a la aplicación de la Declaración UE-Turquía (Comisión Europea, 2016), tras la

aplicación del acuerdo ha descendido la cantidad de personas que cruzan irregularmente o que pierden la vida en el mar Egeo. Además, desde marzo de 2016 cuando comenzó a aplicarse el acuerdo, un total de 578 personas que entraron irregularmente a Grecia desde Turquía han sido nuevamente enviadas a este país.

Con respecto al mecanismo “uno por uno” el informe sostiene que se han reasentado 1.614 sirios desde Turquía a la UE. Según la Comisión Europea (2016), esto demuestra que el número de sirios reasentados a la UE supera el número de sirios retornados a Turquía en virtud de la aplicación del acuerdo.

Por otra parte, se ha seguido acelerando la entrega de fondos para los refugiados en Turquía, que ya ha asignado un total de 2 239 millones de euros de los 3 000 millones de euros previstos para el período 2016-2017 (Comisión Europea, 2016).

### **¿Cuáles son los desafíos a futuro?**

A corto plazo, no parece posible dilucidarse una salida fácil a la situación, debido principalmente a los intereses de los actores, la debilidad institucional de la Unión Europea y sus fracturas políticas. Se cuestiona la posibilidad de solucionar la crisis, ya que priman los intereses políticos y económicos, mientras que las cuestiones humanitarias toman un segundo plano.

Por otra parte, en el largo plazo, el desafío se manifiesta como la necesidad de consolidar el sistema común de asilo de la Unión Europea para paliar esta crisis, así como otras que existan a futuro. Por lo tanto, el principal reto para la UE radica en lograr una política común de asilo y de migración eficaz, pero sobre todo legítima, pues como se ha visto el acuerdo con Turquía pone en riesgo la credibilidad de la UE como potencia basada en ciertos valores. Se debe apuntar a un sistema de asilo reestructurado, que fije como centro los principios sobre los cuales se basó la Unión Europea para su constitución, como son la democracia y los derechos humanos.

Habiendo planteado la configuración del panorama actual respecto a este acuerdo y sus implicancias tanto en el ámbito del derecho internacional como el derecho europeo, se observa la necesidad de renegociar los términos del acuerdo con mayor detenimiento y conciencia, con la participación activa de ACNUR, Amnistía Internacional y otras organizaciones de índole similar, que provean una visión más inclusiva de los intereses de los refugiados y la protección de sus derechos.

A este desafío se le vincula directamente otro reto que debe superar el bloque europeo: superar la crisis de su propia gobernanza e identidad. Al respecto expresa Sanahuja (2016):

Aunque a primera vista la UE ha afrontado una crisis migratoria y de refugiados, en realidad lo que experimenta es una crisis de gobernanza y de su propia identidad, propósito y razón de ser. Se trata, además, de una crisis en gran medida auto infligida, que más que a factores externos, responde a fracturas internas y a sus propias disfunciones institucionales (p. 99).

## Referencias bibliográficas

Abellán, L. (8 de marzo de 2016). La UE acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo. *El País*. Recuperado de <http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIOCEIPAZ2015-2016.pdf>

Agencia de la ONU para los Refugiados (1997). *Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo N° 81 (XLVIII)*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0592>

Agencia de la ONU para los Refugiados (2015). *¿'Refugiado' o 'Migrante'?* ACNUR insta a usar el término correcto. Recuperado de: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>

Agencia de la ONU para los Refugiados (2016). *Tendencias Globales: Desplazamientos Forzados en 2015*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627>

Amnistía Internacional (2015). *Miedo y Vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/>

Amnistía Internacional (2016). *Cumbre UE-Turquía: Los líderes de la UE y Turquía acuerdan asestar un golpe mortal al derecho a solicitar asilo*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-reaction/>

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2016). *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*. Recuperado de: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22738&lang=en>

Beiras, B. (2016). Principales puntos del acuerdo UE-Turquía. *Euronews*. Recuperado de: <http://es.euronews.com/2016/05/02/principales-puntos-del-acuerdo-ue-turquia>

Clemente, I. (2016, enero-abril). Turquía en el conflicto del Medio Oriente y la crisis de los refugiados. *Análisis de coyuntura internacional: Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales*, 0 (16), pp. 40-42. Recuperado de: <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2016/05/Informe-de-Coyuntura-16.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2016). *Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas*. Recuperado de: <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>

Comisión Europea (2016). *Managing the refugee crisis EU-Turkey Statement: Progress Report September 2016*. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)

Consejo Europeo (s.f.). *Cronología - Respuesta a las presiones migratorias*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

Consejo Europeo (1950). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Recuperado de: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)

Consejo Europeo (1963). *Protocolo nº 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1250.pdf?view=1>

Consejo Europeo (2016). *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

De Lucas, J. (2016). Refugiados como “moneda de cambio”. Sobre el Acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016. *Anuario de Derechos Humanos*, 0 (12), 17-32. doi:10.5354/0718-2279.2016.42736

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (2008). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 16 de diciembre de 2008. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 13 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:es:PDF>

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 26 de junio de 2013. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0001:es:PDF>

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:  
ES:PDF

El Diario (8/9/2016). *La UE devuelve a otras 13 personas a Turquía en virtud del pacto firmado en marzo.* Recuperado de:  
[http://www.eldiario.es/desalambre/Prosiguen-devoluciones-Turquia-refugiados-Grecia\\_0\\_556794660.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Prosiguen-devoluciones-Turquia-refugiados-Grecia_0_556794660.html)

El Mundo (3/7/2016). *El acuerdo sobre los refugiados entre Turquía y la UE está en "riesgo".* Recuperado de:  
<http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/30/579cbc30e5fdea2d328b4606.html>

Galarraga, N. (4/4/2016). Devolución de refugiados, uno por uno... Las claves del acuerdo UE-Turquía. *El País.* Recuperado de:  
[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/03/actualidad/1459718006\\_987997.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/03/actualidad/1459718006_987997.html)

Goig Martínez, J.M. (2016). Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea. *Revista de Derecho UNED*, 0 (18), 55-84. Recuperado de:  
<http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16881/14467>

González, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Real Instituto Elcano*, 18 de noviembre de 2015. Recuperado de:  
[http://consellodacultura.gal/mediateca/extras/texto\\_GonzalezEnriquez.pdf](http://consellodacultura.gal/mediateca/extras/texto_GonzalezEnriquez.pdf)

La Nación (16/8/2016). *Amenaza de Turquía a la UE por los refugiados.* Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1928437-amenaza-de-turquia-a-la-ue-por-los-refugiados>

López Garrido, D. (2016). Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley. *Ctxt: contexto y acción.* Recuperado de:  
<http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm>

Mohorte, A. (2016). En que consiste el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para frenar el flujo de refugiados. *Magnet*, 8 de Marzo de 2016. Recuperado de: <http://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/en-que-consiste-el-acuerdo-entre-la-unioneuropea-y-turquia-para-frenar-el-flujo-de-refugiados>

Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)

Organización de las Naciones Unidas (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

Rodríguez, D. (2016). La política migratoria bajo la lupa el pacto entre la Unión Europea y Turquía. *Análisis de coyuntura internacional: Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales*, 0 (16), pp. 43-44. Recuperado de: <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2016/05/Informe-de-Coyuntura-16.pdf>

Sanahuja, J. A. (2016, abril). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera". Retos inaplazables en el sistema internacional, *Anuario CEIPAZ 2015-2016*, 71-105. Recuperado de <http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIOCEIPAZ2015-2016.pdf>

Unión Europea (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)