

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de Turquía en la crisis de los refugiados»**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 227/03)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decisión del pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	7.11.2017
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	227/6/12

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que Turquía desempeña un papel crucial y decisivo en la gestión de la denominada «crisis de los refugiados» en Oriente Próximo y el Mediterráneo y que se ha esforzado por gestionar dicha crisis con sus propios medios, así como con la ayuda de la UE y de la comunidad internacional.

1.2. El CESE cree que, a día de hoy, la UE, a pesar de la situación explosiva de la denominada «crisis de los refugiados», no ha logrado —debido a la negativa injustificada de algunos Estados miembros de asumir sus obligaciones establecidas tanto en virtud de convenios internacionales como por los propios Tratados de la UE, así como por las decisiones adoptadas por unanimidad en cumbres o en consejos de ministros— crear una política europea común de migración convincente y eficaz o un sistema común de asilo europeo, y, por tanto, pide al Consejo y a la Comisión que trabajen con mayor resolución en dicho ámbito y obliguen a los Estados miembros que no cumplan sus compromisos a nivel europeo a adoptar de inmediato las medidas requeridas.

1.3. El CESE condena expresamente la postura xenófoba de determinados Estados miembros respecto de la crisis de los refugiados y opina que dicha postura es contraria a los valores fundamentales de la UE.

1.4. El CESE declara su disposición a contribuir de todas las formas a combatir la crisis de los refugiados, en colaboración con las instituciones europeas y con las organizaciones de la sociedad civil (empresarios, trabajadores y ONG), como demuestra la importante labor que ya ha realizado, tanto con el gran número de dictámenes emitidos como con las misiones llevadas a cabo en los países afectados por esta catástrofe humanitaria.

1.5. Desde la firma de la Declaración UE-Turquía hasta la fecha se ha registrado una reducción importante y continuada del número de personas que atraviesan de manera irregular las fronteras europeas o que pierden la vida en el mar Egeo. Sin embargo, al mismo tiempo se está produciendo un rápido incremento de los flujos hacia otros países del sur, lo cual es motivo de especial preocupación para el CESE. La subsiguiente actuación de los Estados miembros de la UE por lo que respecta tanto a la reubicación como al reasentamiento sigue siendo decepcionante. Aunque se han sentado las bases necesarias para la aplicación de dichos programas, el ritmo actual es aún menor de lo que se necesita para cumplir los objetivos fijados al objeto de garantizar la reubicación y el reasentamiento de todas las personas que pueden optar a ello.

1.6. El CESE considera necesario que Turquía elabore un régimen único de concesión de protección internacional a los solicitantes de asilo, de conformidad con los requisitos internacionales y europeos⁽¹⁾, que no discrimine entre los solicitantes de protección internacional en función de su origen nacional y que otorgue una protección homogénea a todos ellos. Entre otras cosas, propone suprimir la restricción geográfica para los solicitantes de asilo no europeos, así como la distinción entre solicitantes de asilo sirios y no sirios⁽²⁾. Asimismo, debe garantizarse el principio de no devolución.

1.7. El CESE considera necesario mejorar las condiciones de acogida en Turquía y las políticas de inclusión social y económica de los refugiados reconocidos, en particular en lo relativo al acceso al empleo, la asistencia médica, la educación y la vivienda. Se debe prestar especial atención a la protección de los menores no acompañados y de los niños, en particular por lo que respecta al acceso a la educación y a la protección frente al trabajo forzado y los matrimonios forzados⁽³⁾.

1.8. El CESE pide que se establezca un mecanismo serio e independiente de control y vigilancia de la Declaración UE-Turquía sobre los refugiados, con el fin de que —en colaboración con las autoridades turcas, las ONG internacionales y las organizaciones humanitarias especializadas— se realice un seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de lo acordado por las dos partes, de conformidad con el Derecho internacional y de la Unión⁽⁴⁾.

1.9. El CESE considera esencial fortalecer el papel de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para dismantelar las redes de inmigración irregular y combatir el tráfico de personas, conforme al Derecho internacional⁽⁵⁾.

1.10. El CESE pide que los Estados miembros de la UE que no han participado hasta ahora en los procedimientos de reubicación y reasentamiento lo hagan plenamente, y también que se aceleren los programas en cuestión. Un avance positivo en este sentido lo constituyen las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como los esfuerzos de la Comisión por reforzar la coordinación de los órganos europeos y de los Estados miembros. Con estas sentencias del TJUE, se condena directamente el comportamiento de determinados Estados miembros que no aceptan refugiados en su territorio, hecho que, tal como señala el Tribunal, es contrario a la obligación de solidaridad y de reparto justo de la carga que incumbe a los Estados miembros de la Unión en el ámbito de la política de asilo.

1.11. El CESE expresa su muy profunda preocupación por la situación general de los derechos humanos en Turquía, especialmente tras el fallido golpe de Estado. Creemos que se pueden estar produciendo ataques a los principios y valores de la UE, contemplados en el artículo 2 del Tratado de la UE, por parte del actual gobierno de Turquía⁽⁶⁾. Asimismo, dicha preocupación es específica con respecto a los obstáculos al funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía, en particular después de la declaración del estado de emergencia, y opina que estas desempeñan un papel fundamental en la situación humanitaria de los refugiados a la hora de planificar y de ejecutar los programas encaminados a la integración de los refugiados en las sociedades locales.

1.12. El CESE considera que los interlocutores sociales pueden y deben desempeñar un papel fundamental en Turquía para afrontar la crisis de los refugiados.

1.13. El CESE expresa su preocupación por la tensión que ha marcado recientemente las relaciones entre la UE y Turquía y por el efecto que puede tener cualquier recrudecimiento de la tensión por lo que respecta tanto al cumplimiento del acuerdo UE-Turquía como a las relaciones euroturcas en general. El CESE sigue creyendo que las relaciones UE-Turquía deberían mantenerse en la vía de la perspectiva de adhesión de Turquía, dentro del pleno respeto del acervo de la UE.

⁽¹⁾ Comisión Europea, Informe de 2016 sobre Turquía, Bruselas, 9.11.2016, SWD(2016) 366 final, pp. 77-78, disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf

⁽²⁾ Misiones de investigación del CESE sobre la situación de los refugiados desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil. Informe sobre la misión de investigación a Turquía, - 9-11 de marzo de 2016, p. 2, disponible en: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf

⁽³⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

⁽⁴⁾ Amnistía Internacional, «Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey (El guardián de las puertas de Europa: detención y deportación ilegales de refugiados desde Turquía)», p. 14, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>

⁽⁵⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

⁽⁶⁾ Artículo 2 del TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores deben ser comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

2. Observaciones iniciales: de la Agenda Europea de Migración al Acuerdo del 18 de marzo de 2016

2.1. Tras el inicio de la guerra en Siria, que provocó una enorme crisis humanitaria, y la situación explosiva que se creó en Irak por la continua e inestable situación política, miles de refugiados comenzaron a cruzar en condiciones inhumanas la frontera de Turquía, con los países de la UE y, principalmente, los países del centro de Europa como destino final.

Turquía se encontró en la obligación de acoger a casi tres millones de seres humanos que, arriesgando sus vidas, atravesaban zonas de guerra y, arriesgando de nuevo sus vidas, intentaban, y siguen intentando, cruzar de manera irregular las fronteras europeas de Grecia.

2.2. Turquía, como primer país de acogida, desempeñó, y sigue desempeñando, un papel especialmente crucial en la denominada «crisis de los refugiados», la cual se ha convertido en uno de los problemas sin resolver más importantes de la UE.

2.3. La Agenda Europea de Migración, que se presentó tras una difícil y prolongada negociación en el seno de la Unión en mayo de 2015, constituyó el primer intento de la UE por afrontar el drama de los miles de refugiados que, arriesgando su vida, atraviesan zonas de guerra o se aventuran a cruzar el Mediterráneo, introduciendo por primera vez conceptos como el de la reubicación y la reubicación interna. La Agenda prevé medidas inmediatas y a largo plazo para hacer frente a los importantes flujos de migrantes a los que se enfrenta la UE, en especial los países del Mediterráneo, y a los problemas que se crean por la gestión de una crisis de este calibre. Entre otras cosas, prevé triplicar los fondos destinados a Frontex, la reubicación de los refugiados y migrantes en países de la UE con criterios y cupos específicos, la activación, por primera vez, del mecanismo de la situación de emergencia para ayudar a los Estados miembros que se enfrentan a flujos repentinos de refugiados, de conformidad con el artículo 78, apartado 3, del TFUE, así como la puesta en marcha, en el marco de la política común de seguridad y defensa, de una misión en el Mediterráneo para dismantelar las redes de inmigración irregular y combatir el tráfico de personas, conforme al Derecho internacional.

2.4. En dicho marco se inscribe también la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, para mitigar la crisis de los refugiados, la cual, por motivos de procedimiento, se denominó acuerdo informal sobre la migración irregular de Turquía hacia la UE, y su sustitución por vías legales de reasentamiento de refugiados en la Unión Europea ⁽⁷⁾. Entre otras cosas, prevé lo siguiente:

- i) Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía, sobre la base de acuerdos bilaterales Grecia-Turquía.
- ii) Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles serán retornados a Turquía.
- iii) Turquía y Grecia, con la ayuda de los organismos de la UE, firmarán todos los acuerdos bilaterales necesarios, incluido el que prevé más presencia fija de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para el cumplimiento de dichos acuerdos.
- iv) Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE.
- v) Para llevar a cabo el principio de «uno por otro», se instaurará el correspondiente mecanismo —en colaboración con la Comisión, con los servicios europeos, con el ACNUR y con los Estados miembros— que entrará en vigor desde el primer día de los retornos.
- vi) Tendrán más prioridad de reasentamiento en la UE los sirios procedentes de Turquía y no los procedentes de Grecia, ya que la prioridad de reasentamiento en la UE se da a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente a la UE.

⁽⁷⁾ Consejo Europeo, Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales, 18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

2.5. En su nota complementaria a la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo⁽⁸⁾, la Comisión Europea subraya la posibilidad de designar a Turquía como tercer país seguro⁽⁹⁾. A esta misma conclusión llega también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de ejecución de las medidas adoptadas en el marco de la Agenda Europea de Migración, en la que se arguye que el concepto de tercer país seguro, tal como se define en la Directiva sobre procedimientos de asilo, no presupone la ausencia de reservas y restricciones geográficas para la aplicación de la Convención de Ginebra, pero en principio sí la posibilidad de obtener protección de conformidad con la Convención⁽¹⁰⁾.

2.6. Por su parte, el CESE ha expresado la opinión de que no cabe en modo alguno aplicar el concepto de país de origen seguro en casos de no respeto a la libertad de prensa o vulneración del pluralismo político, así como en países donde exista persecución por motivos de género u orientación sexual, o por pertenencia a minorías nacionales, étnicas, culturales o religiosas. En cualquier caso, para considerar si un país se incluye en la lista de terceros países de origen seguros, entre otras cosas será preciso evaluar lo siguiente: información actualizada sobre el país de origen procedente de fuentes como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, el Consejo de Europa y otras organizaciones de defensa de los derechos humanos⁽¹¹⁾.

2.7. Desde la firma de la Declaración UE-Turquía hasta la fecha se ha registrado una reducción importante y continuada del número de personas que atraviesan de manera irregular las fronteras europeas o que pierden la vida en el mar Egeo⁽¹²⁾. Sin embargo, al mismo tiempo se está produciendo un rápido incremento de los flujos hacia otros países del sur, lo cual es motivo de especial preocupación para el CESE. La subsiguiente actuación de los Estados miembros de la UE por lo que respecta tanto a la reubicación como al reasentamiento sigue siendo decepcionante. Aunque se han sentado las bases necesarias para la aplicación de dichos programas, el ritmo actual es aún menor de lo que se necesita para cumplir los objetivos fijados al objeto de garantizar la reubicación y el reasentamiento de todas las personas que pueden optar a ello⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Comisión Europea, «Factsheet on the EU-Turkey Agreement (Ficha informativa sobre el Acuerdo UE-Turquía)», 19.3.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

⁽⁹⁾ ¿Sobre qué base jurídica serán devueltos los solicitantes de asilo desde las islas griegas a Turquía? Las solicitudes de asilo en Grecia serán examinadas caso por caso, de conformidad con los requisitos del Derecho internacional y de la Unión y de acuerdo con el principio de no devolución. Se realizarán entrevistas individuales, evaluaciones individuales y habrá derecho de recurso. No habrá devoluciones generales ni universales de solicitantes de asilo. Las normas de la UE en materia de asilo permiten a los Estados miembros, con arreglo a circunstancias claramente determinadas, declarar una solicitud «no admisible», esto es, rechazar la aplicación sin examinar su sustancia. Existen dos posibilidades legales que se pueden utilizar para rechazar solicitudes de asilo en relación con Turquía: 1) primer país de asilo (artículo 35 de la Directiva sobre procedimientos de asilo): si la persona ha sido reconocida como refugiado en dicho país o si goza de protección suficiente en dicho país; y 2) tercer país seguro (artículo 38 de la Directiva sobre procedimientos de asilo): si la persona aún no ha recibido protección del tercer país, pero dicho tercer país puede garantizar acceso efectivo a la protección de la persona readmitida.

⁽¹⁰⁾ «En este contexto, la Comisión subraya que el concepto de tercer país seguro, tal como se define en la Directiva sobre procedimientos de asilo, exige que exista la posibilidad de recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra, pero no exige que el tercer país seguro haya ratificado dicho Convenio sin reserva geográfica. Por otra parte, por lo que se refiere a la cuestión de si existe un vínculo con el tercer país y si es razonable que por ello el solicitante se traslade a ese país, también puede tenerse en cuenta si el solicitante ha transitado por el tercer país seguro en cuestión, o si dicho tercer país está geográficamente cercano al país de origen del solicitante». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, 10.2.2016, COM(2016) 85 final.

⁽¹¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre una lista común a la UE de países de origen seguros, puntos 2.4 y 2.11 (DO C 71 de 24.2.2016, p. 82).

⁽¹²⁾ El número de travesías diarias a las islas griegas desde Turquía sigue siendo bajo desde el último informe de la Comisión, con 75 llegadas diarias de media. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Séptimo informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

⁽¹³⁾ Según las últimas cifras, el número total de personas reubicadas asciende a 27 695 (19 244 desde Grecia y 8 451 desde Italia), mientras que, en el marco de la Declaración UE-Turquía, se ha reasentado en la UE un total de 8 834 sirios procedentes de Turquía. En cuanto a la ayuda financiera, con cargo al Mecanismo para los refugiados en Turquía —3 millones de euros concedidos como financiación para el período 2016-2017—, ya se han firmado contratos por un importe total de 1,66 millones de euros, y los desembolsos han aumentado a 838 millones de euros. El número de refugiados vulnerables que cuentan con el apoyo de la Red de Seguridad Social de Emergencia se incrementó de 600 000 a 860 000, y se espera que alcance los 1,3 millones de euros de aquí a finales de 2017. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

3. El mecanismo de los países seguros: tercer país seguro y primer país de asilo

3.1. Los conceptos de «país de origen seguro», «tercer país seguro» y «primer país de asilo» se definen en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, la cual establece modelos comunes de procedimientos y garantías para aquellos que presentan una solicitud de protección internacional en los Estados miembros de la UE. Más concretamente, la Directiva prevé cuatro categorías de países seguros. Se trata del primer país de asilo (artículo 35), tercer país seguro (artículo 38), país de origen seguro (artículo 37) y tercer país seguro europeo (artículo 39) ⁽¹⁴⁾.

3.2. De la lectura combinada del artículo 39, sobre el tercer país seguro europeo, y el artículo 35, sobre el primer país de asilo, de la Directiva 2013/32/UE, se infiere un régimen máximo y mínimo de protección internacional, en medio del cual se sitúa el régimen del artículo 38 relativo al tercer país seguro. El artículo 39 prevé la protección más elevada, ya que se refiere al país que ha ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas, concede la máxima protección que prevé la Convención, aplica completamente el artículo 36 de la misma en el país y se somete a los mecanismos de control de la Convención. En el extremo opuesto se encuentra el artículo 35 de la Directiva, que se limita a la protección concedida en calidad de refugiado o a otra protección suficiente, teniendo como núcleo central la aplicación del principio de no devolución.

3.3. De conformidad con el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE, se considera que un país es un tercer país seguro para un solicitante concreto cuando se cumplen todos los criterios siguientes: a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; c) no hay riesgo de daños graves para el solicitante; d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional; e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra; y f) el solicitante tiene un vínculo con el tercer país, sobre la base del cual sería razonable para el solicitante trasladarse a ese país. En el caso, por tanto, de que las autoridades competentes consideren que un país, como Turquía, cumple los requisitos de primer país de asilo o tercer país seguro para un solicitante, mediante la decisión correspondiente, considerarán la solicitud de protección internacional no admisible, sin examinar su sustancia ⁽¹⁵⁾.

3.4. El principio de no devolución constituye la piedra angular del régimen de protección internacional de los refugiados y se establece de manera normalizada en el artículo 33, apartado 1, de la Convención de Ginebra de 1951 ⁽¹⁶⁾. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha señalado que dicho artículo introduce un principio

⁽¹⁴⁾ Cabe señalar que el mecanismo de los países seguros es contrario al artículo 31, apartado 1, de la Convención de Ginebra, una vez que el Derecho internacional no prevé la obligación de presentar la solicitud en el primer país que podría conceder la protección internacional. Véanse Symes, M., y Jorro, P.: *Asylum Law and Practice* (Derecho de asilo y práctica), LexisNexis UK, 2003, p. 448; Goodwin, G., y McAdam, J.: *The Refugee in International Law* (Los refugiados en el Derecho internacional), Oxford University Press, 2007, p. 392. Con respecto al punto de vista contrario, véase, entre otros: Hailbronner, K.: «The Concept of “Safe Country” and Expedient Asylum Procedures: A Western European Perspective (El concepto de “país seguro” y los procedimientos rápidos de asilo: una perspectiva europea occidental)», *International Journal of Refugee Law*, 1993, 5(1), pp. 31-65.

⁽¹⁵⁾ De acuerdo con la Liga Griega para los Derechos Humanos, desde el primer momento de aplicación del acuerdo UE-Turquía sobre los refugiados, el experto de la EASO dictaminó que Turquía es un tercer país seguro en relación con las primeras solicitudes de asilo que se estudiaron. Dicho dictamen tiene que ver con un texto normalizado que se repite en todas las solicitudes rechazadas, que virtualmente revoca el examen individualizado que se requiere y, aún peor, atribuye al solicitante de asilo la carga de demostrar que Turquía no es un tercer país seguro, invirtiendo completamente el espíritu de las disposiciones de la Directiva. En esos primeros casos las decisiones de rechazo lacónicas no están justificadas. Liga Griega para los Derechos Humanos: *Scholia: kritikes paratiriseis epi ton diataxeon kai tis efarmogis tou N. 4375/2016* (Comentarios: Observaciones críticas sobre las disposiciones y la aplicación de la ley 4375/2016), 21 de abril de 2016, p. 6, en: <http://www.hllhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215>. El 10 de mayo de 2016, no obstante, se publicó la primera decisión griega que considera a Turquía un tercer país no seguro. En concreto, tras el recurso de un sirio que se encontraba en Lesbos y al que, en principio, no se le concedió asilo, con lo que debía volver a Turquía, la comisión de recurso de los refugiados consideró que Turquía no es un tercer país seguro, por lo que la solicitud de asilo debía estudiarse de nuevo con detalles e información adicionales. La «cosa juzgada» de la primera decisión que considera que Turquía no es un tercer país seguro para los sirios ha sido seguida hasta la fecha por un gran número de comisiones de recurso de los refugiados.

⁽¹⁶⁾ Sobre el principio de no devolución véase, entre otros, Lauterpacht E., y Bethlehem, D.: «The scope and content of the principle of non refoulement: Opinion (Opinión: ámbito y contenido del principio de no devolución)», en E. Feller, V. Tuerk y F. Nicholson (eds.): *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 87-177. Véase también la Opinión Consultiva del ACNUR sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>

central para la Convención, que ha dejado de constituir un principio del Derecho internacional consuetudinario para convertirse en vinculante para todos los Estados de la comunidad internacional, independientemente de si han ratificado o no la Convención de Ginebra ⁽¹⁷⁾.

3.5. Por último, tienen derecho a invocar la protección del artículo 33, apartado 1, todas las personas con estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de 1951, así como aquellas que cumplan los requisitos del estatuto de refugiado del artículo 1, letra A, apartado 2), de la Convención de 1951, también en el caso de que no se haya reconocido oficialmente al interesado el estatuto correspondiente ⁽¹⁸⁾. Esto tiene especial importancia para los solicitantes de asilo, ya que existe la posibilidad de que sean refugiados, en cuyo caso no deben ser trasladados ni deportados del país de asilo hasta que se establezca su condición mediante sentencia firme ⁽¹⁹⁾.

4. Turquía como «tercer país seguro».

4.1. Turquía acoge desde 2011 al mayor número de refugiados procedentes de Siria (más de tres millones de refugiados sirios: 3 222 000). Al mismo tiempo, en el Líbano, un país con una población de alrededor de 4,8 millones de habitantes, se acoge a más de un millón de refugiados registrados. Jordania acoge al tercer mayor grupo de refugiados procedentes de Siria (654 582), mientras que Irak y Egipto acogen a 244 235 y a 124 534 refugiados registrados, respectivamente ⁽²⁰⁾.

4.2. Turquía ha ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados y el Protocolo de 1967, pero mantiene una restricción geográfica para los solicitantes de asilo no europeos. En concreto, reconoce únicamente a los refugiados procedentes de Europa, esto es, de países miembros del Consejo de Europa ⁽²¹⁾. En abril de 2014, Turquía aprobó nueva legislación relativa a los extranjeros y la protección internacional. La ley prevé cuatro regímenes de protección en Turquía: a) «estatuto de refugiado», para refugiados reconocidos sobre la base de la Convención de Ginebra, esto es, ciudadanos de alguno de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa; b) «estatuto de refugiado con condiciones», para refugiados reconocidos no europeos; c) «régimen de protección subsidiaria», el cual reconoce a aquellos ciudadanos, tanto europeos como no europeos, que no cumplen los requisitos de la Convención de Ginebra para su reconocimiento como refugiados, pero que corren el riesgo, en caso de regreso a su país de origen, de ser sometidos a pena de muerte, tortura o, en general, a tratos inhumanos o degradantes, o que pueden resultar heridos por conflictos armados en su país; y d) «régimen de protección temporal», que se concede en caso de afluencia masiva ⁽²²⁾.

4.3. Los sirios que llegaron de forma masiva obtuvieron en un principio el estatuto de «visitantes» (*misâfir*) y, a continuación, el régimen de protección temporal, pero sin tener derecho a presentar una solicitud para obtener el estatuto de refugiado. El objetivo de la normativa es que permanezcan en Turquía únicamente el tiempo que dure el estado de guerra en Siria y que, a continuación, vuelvan a su país cuando la situación mejore.

4.3.1. En lo que respecta a los ciudadanos procedentes de otros países (no sirios), estos solicitan asilo de manera individual y, a continuación, son incluidos en un procedimiento paralelo conforme con la nueva Ley sobre extranjeros y protección internacional que se aplica desde abril de 2014. Con arreglo a este procedimiento, los solicitantes son enviados a

⁽¹⁷⁾ Nota sobre protección internacional de 13 de septiembre de 2001 (A/AC.96/951, apartado 16). Véase asimismo ACNUR: «The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law», *Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93* (El principio de no devolución como norma del Derecho internacional consuetudinario — Respuesta a las cuestiones planteadas al ACNUR por el Tribunal Constitucional Federal de la República Federal Alemana en los asuntos 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93). También, ACNUR: «Note on the Principle of Non Refoulement», *EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on the Minimum Guarantees for Asylum Procedures* (Nota sobre el principio de no devolución, Seminario de la UE sobre la aplicación de la Resolución de 1995 sobre las garantías mínimas para los procedimientos de asilo), 1.11.1997. Véase también la Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en la Reunión Ministerial de los Estados Partes de los días -12 y 13 de diciembre de 2001, HCR/MMSP/2001/09, en el preámbulo número 4, y la decisión del Tribunal de Apelaciones de Nueva Zelanda en el asunto Zaoui v. Procurador General (n.º 2) [2005] 1 NZLR 690, de 20 de septiembre de 2004, apartados. 34 y 136.

⁽¹⁸⁾ Conclusión n.º 6 (XXVIII) — 1977, sobre el principio de no devolución, letra c); Conclusión n.º 79 (XLVIII) — 1996, sobre la protección internacional, letra j); Conclusión n.º 81 (XLVIII) — 1997, sobre la protección internacional, letra i).

⁽¹⁹⁾ ACNUR: «Consultas globales sobre protección internacional: Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes)», EC/GC/01/12, 13.5.2001, párrafos 4, 8, 13 y 50, letra c), y Leuterpacht, E., y Bethlehem, D., nota a pie de página 8, apartados 87 a 99.

⁽²⁰⁾ Para más información, véase: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

⁽²¹⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

⁽²²⁾ El texto de la ley, en inglés, se puede consultar en: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf

la Dirección General de Gestión de los Flujos Migratorios (DGMM), que lleva a cabo el procedimiento de determinación del estatuto, y al ACNUR. Este último lleva a cabo de forma paralela la determinación del estatuto y realiza propuestas de reubicación; sus decisiones, no obstante, no tienen valor jurídico, pero se incluyen en la evaluación de la DGMM. Resulta obvio, por tanto, que, dado que la legislación pertinente en Turquía prevé distintos modelos de protección y distintas normas procesales para los sirios y los nacionales de otros terceros países, ejerce de ese modo un trato desigual respecto del acceso y del contenido de la protección.

4.4. Asimismo, hay graves obstáculos, deficiencias y problemas en lo relativo al acceso al empleo, así como a servicios básicos, como la atención sanitaria y social, la educación y, de modo más general, los procesos de integración en la sociedad⁽²³⁾. Aunque Turquía reconoce a los sirios el derecho al trabajo desde enero de 2016, en la práctica muy pocos han obtenido permiso de trabajo, por lo que la mayoría se emplea «en negro»⁽²⁴⁾. A lo anterior se debe añadir la exclusión expresa y categórica de los beneficiarios de protección internacional de la posibilidad de integrarse a largo plazo en Turquía (artículo 25 de la Ley sobre extranjeros y protección internacional), así como las restricciones a la libre circulación de los refugiados, de conformidad con el artículo 26 de dicha Ley. Queda claro, por tanto, que la protección que se concede al solicitante de protección internacional en Turquía es insuficiente en lo relativo a las garantías jurídicas y el disfrute de los derechos que se garantizan a los refugiados reconocidos por la Convención de Ginebra, como es el derecho a la circulación en el territorio del país Parte (artículo 26 de la Convención de 1951), el derecho a la naturalización (artículo 34 de la Convención de 1951) y el derecho al trabajo (artículos 17, 18 y 19 de la Convención de 1951).

4.5. Además, surgen interrogantes sobre la clasificación de Turquía como «tercer país seguro» en lo relativo al respeto del principio de no devolución, tal y como este se establece en el artículo 33, apartado 1, de la convención de Ginebra, el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH), y el artículo 3, apartado 2, de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁽²⁵⁾. Además de que Turquía tiene un historial de devolución de los solicitantes de asilo no europeos, recientes informes de organizaciones internacionales de derechos humanos mencionan tanto negativas a la entrada como devoluciones masivas a territorio sirio⁽²⁶⁾. Es significativo que, tan solo un día después de la firma del Acuerdo, Amnistía Internacional hiciera público otro incidente de devolución masiva de refugiados afganos a Kabul⁽²⁷⁾. En el mismo contexto, una resolución aprobada el 20 de abril de 2016 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa menciona, entre otros aspectos, que las devoluciones a Turquía de sirios y de ciudadanos de otros países contravienen el Derecho internacional y de la Unión⁽²⁸⁾. Es evidente, por consiguiente, que no existen las garantías necesarias para que se respete de manera efectiva el principio de no devolución⁽²⁹⁾.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²³⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

⁽²⁴⁾ Ineli-Ciger, M: «Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey (Implicaciones de la nueva Ley turca sobre extranjeros y protección internacional y del Reglamento n.º 29153 sobre protección temporal para sirios en Turquía)», *Oxford Monitor of Forced Migration*, 2014, 4(2): pp. 28-36.

⁽²⁵⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

⁽²⁶⁾ Véase, entre otros, la comunicación de Human Rights Watch de 23 de noviembre de 2015, disponible en: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

⁽²⁷⁾ Amnistía Internacional: *I psevdaisthisi tis asfalous joras yia tin Turkia katarreei* (La ilusión óptica de Turquía como «país seguro» se desvanece), 23 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyshoras-gia-tin-toyrkia-katarreei> Véase también Ulusoy, O.: *Turkey as a Safe Third Country?* (¿Turquía como tercer país seguro?), 29 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third> Roman, E., Baird, T., y Radcliffe, T.: «Why Turkey is Not a “Safe Country” (Por qué Turquía no es un “país seguro)», febrero de 2016, *Statewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

⁽²⁸⁾ Resolución 2109 (2016), edición provisional: *The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016* (La situación de los refugiados y migrantes con arreglo al Acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016). Autor(es): Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Origen: debate de la Asamblea de 20 de abril de 2016 (15.ª sesión). (Véase el documento 14028, Informe del Comité sobre Migración, Refugiados y Personas Desplazadas de la Asamblea Parlamentaria, ponente: Tineke Strik). El texto fue aprobado por la Asamblea Parlamentaria el 20 de abril de 2016 (15.ª sesión).

⁽²⁹⁾ Reppeli, L.: «Turkey’s track record with the European Court of Human Rights (El historial de Turquía con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos)», *Turkish Review*, 1 de enero de 2015 (disponible en: <http://archive.is/XmdO5>).