

III. PAPEL DE LA UE EN EL CONFLICTO

INESTABILIDAD EN ÁFRICA, MIGRACIONES Y CRISIS DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Dr. Lucas Andrés Pérez Martín

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: Inestabilidad en África y crisis migratoria, las cifras. Posiciones previas de la Unión Europea, el Sistema Europeo Común de Asilo. Decisión conjunta de la Unión Europea. Incumplimiento de los Estados de la Unión Europea, acuerdo con Turquía. Reflexiones jurídicas. Conclusiones de un sistema en crisis.

INESTABILIDAD EN ÁFRICA Y CRISIS MIGRATORIA, LAS CIFRAS

Podemos situar en el año 2011 el momento en el que la inestabilidad se apodera del continente africano y empiezan a rebrotar tensiones en varios Estados con la aparición de las “primaveras árabes”, fenómeno iniciado con la caída de Ben Ali en Túnez, que se extendió a países como Libia, Egipto, y finalmente a Siria¹. Es precisamente la situación Siria, por su guerra civil, situación geográfica y cercanía a la Unión Europea² la que provoca el gran incremento de refugiados que nos sitúa ante la mayor crisis de refugiados que vive el mundo tras la Segunda Guerra Mundial.

Este hecho ha provocado que la cifra de refugiados que han llegado a las fronteras de la Unión se haya multiplicado de manera exponencial³, si bien la misma

1 Al respecto, con más detalle, se puede consultar a FERNANDEZ CALAVID, José Luis, “La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución?”, Documento opinión 49-2016 IEEE, Madrid, 2016.

2 Sobre la crisis libia existe abundante literatura, al respecto de la guerra en Siria, por ejemplo, se puede consultar al análisis de ARIEL, James y otros, “Cinco años después, ¿El origen del gran caos?: El peligroso paralelo de Libia y Yemen 2015”, Documento opinión 128-2015 IEEE, Madrid, 2015.

3 Así, según Eurostat, los datos de refugiados llegados a la UE son los siguientes: en 2011, 301.375; en 2012, 331.975; en 2013, 435.760; en 2014, 562.680; para multiplicarse de manera definitiva en el año 2015, año en el que llegó a la Unión Europea 1.255.640 personas. Se pueden consultar las cifras en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

no es homogénea⁴. Es muy importante destacar que aun así, según ACNUR, solo un 16% de las personas desplazadas viven en países ricos y un 83 % en países en vía de desarrollo, recibiendo la UE aproximadamente un 20% de las peticiones⁵.

POSICIONES PREVIAS DE LA UNIÓN EUROPEA, EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

El Sistema de Dublín da inicio con la firma del Convenio de Dublín el 15 de junio de 1990 relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas⁶, que fue ratificado por España el 1 de agosto de 1997, entrando en vigor un mes después⁷. La finalidad del Convenio fue claramente la de limitar los flujos de refugiados, controlarlos, y establecer un sistema que resuelva las situaciones que habitualmente se producía en la Unión Europea. El Convenio asienta el lugar de petición de asilo, para evitar el *asylum shopping* y los *refugiados en órbita*, estableciendo que el Estado que “toma a cargo” la solicitud de refugio la estudia y la finaliza, como norma general.

Sin embargo, el tiempo trajo nuevas necesidades, y el Tratado de Amsterdam⁸ concreta los criterios para determinar qué Estado se hace cargo de estas peticiones. En esta situación se aprueba por la Unión el Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de

4 Así, en 2013, de los 435.760 refugiados llegados a la Unión, pidieron refugio en Alemania 109.580, en Francia 60.100, en Suecia 54.260 y en Italia, 27.830, mientras que en España lo pidieron 4.502 personas únicamente. En 2014, de las 562.680 peticiones, Alemania acogió 202.645, Suecia 81.180, Italia 64.625, Francia 62.735, Hungría en su calidad de país frontera 42.775 y España únicamente 5.947. Al respecto véase la página anteriormente citada.

5 Datos estadísticos generales que pueden consultarse en <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas>.

6 Comúnmente conocido como Dublín I.

7 Entró en vigor el 1 de septiembre de 1997 en los primeros doce estados firmantes, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y el Reino Unido. El 1 de octubre de 1997 en Austria y Suecia y el 1 de enero de 1998 en Finlandia, Noruega e Islandia estando en vigor en la actualidad en 17 países. Puede consultarse en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=ES).

8 Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997. DOCE núm. 340 de 10 de noviembre de 1997. BOE núm. 109 de 7 de mayo de 1999.

una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país⁹. Vigente en los mismos 17 países que el anterior Tratado¹⁰, configura los principios para establecer quién analiza la petición, partiendo de que debe serlo el país que haya tenido más protagonismo en la entrada y permanencia del solicitante de asilo. Para ello establece varios principios que deben aplicarse, el principio de unidad familiar, la existencia de expedición anterior de permisos de residencia o visados o la entrada o permanencia legal o ilegal en un Estado miembro o en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto. Este sistema se acompaña con tres importantes Directivas, hoy ya superadas, sobre reagrupación familiar¹¹, sobre los derechos adquiridos por los refugiados¹² o sobre el procedimiento a seguir¹³.

El Reglamento Dublín III es el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen 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 apátrida¹⁴. Este es el Reglamento vigente en la actualidad en el Sistema Europeo Común de Asilo.

A tenor del mismo, un único Estado miembro es el que examina cada solicitud. Salvo circunstancias especiales relacionadas con el interés superior de los menores y el derecho a vivir en familia, el país por el que haya accedido el solicitante al territorio de la Unión Europea o el Estado que le haya concedido un visado de entrada, tiene la obligación de procesar la solicitud y conceder o no el derecho de asilo. Además, establece nuevas medidas con vistas a mejorar la protección de los solicitantes y facilitar la garantía de los derechos de las personas, que citamos expresamente por la trascendencia que las mismas tienen en la actual situación de crisis del citado Sistema;

- Una entrevista personal obligatoria.

9 Comúnmente conocido como Dublín II.

10 Por lo tanto en toda la Unión del momento –sin los países del Este–, también Dinamarca, Noruega e Islandia.

15 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. DOUE núm. 337 de 20 de diciembre de 2011.

16 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013.

13 Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre.

14 Este Reglamento en vigor ya en los 28 países de la Unión Europea más Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza.

- Garantías específicas para los menores y víctimas de torturas y violencia
- Una ampliación de las posibilidades de reunificación familiar.
- El recurso contra una denegación de solicitud, se pueda suspender la ejecución del traslado durante su sustanciación.

El sistema se completa con cuatro importantes normas complementarias, la Directiva sobre requisitos que deben cumplir los Estados para reconocer el estatus de refugiado¹⁵, la Directiva sobre el procedimiento de asilo¹⁶, la Directiva sobre los derechos que tienen las personas beneficiarias de este estatuto¹⁷, y un novedoso reglamento de control de las solicitudes¹⁸.

Antes se seguir citaremos brevemente que la regulación europea¹⁹ provocó la aprobación en España de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria²⁰. Brevemente citaremos que la ley²¹ regula de forma mucho más completa la figura del asilo que la anterior norma²², define la condición de refugiado²³ y suprime la doble figura de asilo y refugio. En la pers-

15 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. DOUE núm. 337 de 20 de diciembre de 2011.

16 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013.

17 Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013.

18 Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013. El Reglamento también crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

19 Se puede analizar un estudio más detallado del sistema en REIG FABADO, Isabel, "Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea. El sistema Europeo Común de Asilo a examen", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, resumido en sus características esenciales en sus pág. 46 y 47.

20 BOE núm. 263 de 31 de octubre de 2009. Última modificación el 26 de marzo de 2014.

21 Para consultar con más detalle el contenido global de la norma se puede acudir, por ejemplo, a SARDINA CÁMARA, Pablo, "Comentarios a la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo de la protección subsidiaria", Editorial LA LEY, Madrid, 2010, o también, en su relación con la Ley de extranjería, a LÓPEZ MARTÍNEZ, Javier, "Extranjería y derecho de asilo. Análisis de la LO 2/2009, de reforma de Extranjería y de la nueva Ley 12/2009, de Asilo, Editorial SEPIN, Madrid, 2010.

22 Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, publicada en el BOE núm. 74 de 27 de marzo de 1984.

23 En su artículo 3.

pectiva más práctica, la norma limita claramente las concesiones del derecho de asilo²⁴. Esta gran limitación provocó que la ley previera una pequeña válvula de escape o posibilidad secundaria con la protección subsidiaria, que se concede a quienes no puede acreditar esta persecución pero sí el peligro si vuelven a su país. Esta regulación ha limitado de forma muy evidente las concesiones de asilo otorgadas por España en los últimos años²⁵.

DECISIÓN CONJUNTA DE LA UNIÓN EUROPEA

El sistema de Dublín pone la carga de la gestión de los refugiados en el país fronterizo al que el mismo llega. En 2014 y 2015, Italia, Grecia o Hungría asumieron la mayor parte de la carga de tramitar los procedimientos, en una situación que es en la actualidad insostenible. No tendría sentido que estos tres países, únicamente por su situación estratégica de frontera con África, fuesen los únicos que tuviesen la obligación de admitir a los refugiados de todo el continente vecino. Fue aquí el momento en el que la Unión, bajo el liderazgo de Alemania, planteó en materia de refugio, plantear una verdadera “Gobernanza común del sistema

24 Por un lado, se establece la obligación de prueba por parte del refugiado de los fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual reduciéndose la concesión a quien acredite fehacientemente que la persecución es grave y reiterada y que supone una violación grave de los derechos fundamentales, no siendo suficiente una persecución puntual o momentánea de amenazas concretas, con la dificultad de prueba de este hecho una vez se está fuera del país de origen. Por otro lado, solo se puede pedir en territorio español no diplomático, lo que elimina la posibilidad de solicitarlo en las embajadas españolas en el exterior.

25 Como dato general muy clarificador de lo que ha supuesto Dublín III, podemos decir que en el año 2003, 500.000 personas solicitaron asilo en la UE. Cinco años después, en un momento de diversas crisis en el mundo, en 2009, la UE recibió la mitad de solicitudes, 263.835, y en 2012 se empieza a producir el incremento de peticiones, con 335.290, por la aparición en el escenario de la Guerra de Siria, ascendiendo en 2013 a 435.760 peticiones. Las concesiones en la UE en 2013 fueron 112.910 en total, un 25,3%, 11,3% de asilo, 10% de protección subsidiaria y un 4% por protección humanitaria. Por lo que respecta a España, en 2013 se recibieron 4.445 solicitudes, otorgándose 535 en total, el 11,8%, siendo el 4,5 % de asilo, el 7,2 % de protección subsidiaria; y el 0,1% por protección humanitaria. Al respecto se puede consultar; http://www.interior.gob.es/documentos/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2013_126140719.pdf/5c514420-3dfc-48fa-9435-763d6bed4959.

de asilo”²⁶, según la cual se debe separar el proceso de revisión de las solicitudes de asilo del acceso efectivo a uno u otro sistema de protección nacional, estableciendo un sistema de criterios objetivos y cuantificables para establecer el Estado de asilo, apostando por una verdadera responsabilidad compartida entre los distintos Estados miembros. En estos criterios se deberían tener en cuenta las circunstancias de los países de destino, atendiendo al tamaño del territorio, al número de población, su situación económica y tasa de empleo.

Así, bajo estos principios la Comisión Europea adoptó el 13 de mayo de 2015 “la Agenda Europea de Migración”²⁷, y en septiembre de 2015 se presentó el primer paquete de propuestas, entre las que se encontraba la reubicación de emergencia de los refugiados por todos los Estados miembros. Esta medida consiste en que en situaciones de crisis por una afluencia fuerte y desproporcionada de peticiones de asilo, se propone un mecanismo de solidaridad entre los Estados miembros en el que no se aplican los principios del Sistema Común de Asilo, aplicables a quienes tengan una tasa media de reconocimiento de asilo en la UE igual o superior al 75%, sirios, eritreos e iraquíes²⁸.

En este paquete de propuestas, los criterios según los cuales se reubicarían los refugiados serían ponderados de la siguiente manera; el tamaño de la población del país de acogida, un 40%; el PIB del país, un 40%; el número medio de anteriores solicitudes de asilo, un 10%; y la tasa de desempleo, un 10%²⁹. La reubicación se hará entre todos los Estados miembros con medidas de presión la misma no es aceptada.

26 Mucho se han llenado las declaraciones de los Jefes de Gobierno de los Estados de la “Gobernanza común” en diversas materias. Entre otras, por ejemplo, en materia económica y presupuestaria se puede consultar el trascendental documento de los cinco presidentes, en https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf. Es en esta materia en la primera en la que quizás la nueva Comisión Juncker, salida de las elecciones de 2014, haya propuesto un verdadero plan de Gobernanza común de un asunto, tan alabada por los europeístas de todo el continente.

27 Puede consultarse en; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.

28 Según los últimos datos trimestrales de 2015 de la Comisión Europea, son los sirios, eritreos e iraquíes los que superan el umbral del 75 %. Las nacionalidades que entran dentro del umbral se actualizarán trimestralmente con arreglo a las cifras de la Oficina de Estadística de la Comisión Europea. Datos básicos a consultar en; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.htm.

29 Se pueden consultar los datos básicos en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm.

Desde luego consideramos la propuesta un gran primer paso de gobernanza común que da respuesta a una situación de peticiones masivas, y que debería servir para una redefinición global del Sistema Europeo Común de Asilo³⁰. Sin embargo, creemos que se debe completar y mejorar teniendo en cuenta en los citados requisitos las circunstancias de los propios refugiados, que han quedado olvidados en estos criterios, estableciendo una ponderación a los vínculos familiares, culturales o históricos de los peticionarios, y sobre todo a los conocimientos lingüísticos de los mismos, toda vez que la primera actuación de integración siempre es el idioma³¹, con lo que consideramos que el sistema sería más ecuánime y adaptado al propio peticionario³².

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo³³, debería garantizar que las peticiones se resuelven según los criterios y estándares previstos. El 9 de octubre se hizo efectiva la primera reubicación de refugiados eritreos de Italia a Suecia, debiendo los Estados establecer los medios y la regulación que se adapte a este nuevo sistema³⁴. Sin embargo, la propuesta concreta de esta decisión de reubicar a 120.000 refugiados procedentes de Italia, Grecia y Hungría fue rechazada por Hungría, Rumanía, República Checa y Eslovaquia, introduciendo unas tensiones políticas al sistema que lo han debilitado absolutamente y lo han dejado paralizado en la actualidad³⁵.

30 Que exigiría la modificación de la normativa de la UE al respecto, en especial en especial el Reglamento 604/2013 y las tres Directivas y el Reglamento Eurodac ya explicados.

31 La última edición del Manual de integración de los extranjeros de la UE (2010) se puede consultar en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm.

32 Así, pues, proponemos que los criterios puedan ser; los vínculos familiares, culturales o históricos de los peticionarios, un 10%; el conocimiento del idioma, un 20%; el tamaño de la población del país de acogida, un 30%; el PIB del país, un 20%; el número medio de anteriores solicitudes de asilo, un 10%; y la tasa de desempleo, un 10%.

33 EASO, creada en 2010.

34 En el primer reparto de 120 refugiados el número de personas que debía acoger cada país de la Unión era el siguiente; Alemania, 31.443; Francia, 24.031; España 14.931 (6.719 se encuentran en Hungría, 6.271 en Grecia y 1.941 en Italia); Polonia, 9.287; Holanda, 7.214; Rumanía, 4.646; Bélgica, 4.564; Suecia, 4.469; Austria, 3.640; Portugal, 3.074; República Checa, 2.978; Finlandia, 2.398; Bulgaria, 1.600; Eslovaquia, 1.502; Croacia, 1.064; Lituania, 780; Eslovenia, 631; Letonia, 526; Luxemburgo, 440; Estonia, 373; Chipre, 274, y Malta, 133. Se puede consultar en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm.

35 Véase un interesante opinión sobre los números en; http://elpais.com/elpais/2016/01/08/opinion/1452269194_992333.html

INCUMPLIMIENTO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, ACUERDO CON TURQUÍA

En esta situación de crisis de decisión y de números de refugiados acogidos la Unión había firmado de un “Plan de Acción Conjunto” de acción con Turquía acordado el 15 de octubre de 2015 que se basaba en cuatro aspectos principales en lo directamente relacionado con los refugiados: el primero, la apertura, por parte de Turquía, de su mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal; el segundo, la introducción de nuevos requisitos de visado para los sirios y personas de otras nacionalidades que entrasen en Turquía; la tercera, el incremento de los esfuerzos de seguridad por parte de los guardacostas y policías turcos y un intercambio de información más intenso; y el cuarto, el desembolso por parte de la Unión de 3.000.000 € para proyectos concretos relativos a la implantación del acuerdo³⁶. Este acuerdo, que estaba en situación de “paralización”, o poco desarrollado, se retoma el 10 de febrero de 2016. Los motivos son políticos.

En primer lugar, contamos con la beligerancia de los países del Este antes citados. En el otoño Alemania comenzó la acogida de refugiados siendo punta de lanza de los países de Europa que habían acogido a los refugiados³⁷. Sin embargo, con la llegada del nuevo año, y en solo dos meses se produjeron en Alemania acontecimientos que provocaron un vuelco en la situación. En la nochevieja de 2015, en Colonia, surgieron noticias de violaciones y ataques sexuales a mujeres por parte de personas identificadas como islámicas³⁸, y en muchos casos, sin gran rigor, refugiados³⁹. Por otra parte, con la perspectiva de elecciones en tres Estados

36 El acuerdo, que suponía también la aceleración de la siempre parada hoja de ruta para liberalizar los visados a los turcos que quisiesen entrar en la Unión, y la rehabilitación del proceso de adhesión de Turquía, se puede consultar en; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf>.

37 Llegando incluso al millón de refugiados, con gran repercusión mediática. De hecho, tuvo éxito la conocida como “Willkommenskultur”, esto es, la creencia de que los alemanes debían recibir con brazos abiertos a los refugiados. Al respecto, ver, por ejemplo; <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/alemania-registra-millon-refugiados-4739713>.

38 Noticias de estos ataques, que se identificaban con tal origen con las frases como la que vemos de “ataques al más puro estilo Tahrir”, las podemos ver en diversas webs. Por ejemplo en; <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/12/569401c9268e3e38718b4649.html>.

39 La noticia que acompañamos a continuación, de febrero de 2016 recoge que solo 3 de los 58 detenidos por las agresiones sexuales fueron refugiados, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-solo-tres-detenido-agresiones-sexuales-colonia-son-refugiados-20160215182815.html>. Sin embargo, el mal en la opinión pública ya estaba causado.

de Alemania en marzo⁴⁰, la Canciller sufrió duras críticas de sus propios socios de Gobierno.

Pudieron ser estos acontecimientos, o la propia falta de iniciativa europea ante la crisis de los refugiados, los que motivaron la reactivación de la cooperación entre la Unión Europea y Turquía mediante el acuerdo de 18 de marzo de 2016 que ha marcado la agenda exterior de la Unión y los cuestionamientos internos y externos de la misma. Reflexionamos brevemente sobre el acuerdo.

El mismo es extenso, y empieza con una declaración de su finalidad que es loable, la de “luchar contra los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a ese arriesgado trayecto”, pero que cuando se analiza decae en su propia naturaleza. El primero de los puntos del acuerdo establece que “Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía”. Como vemos, no se habla de diferenciar entre migrante económico y refugiado, se establece que TODOS serán retornados⁴¹.

El segundo punto señala que “Por cada Sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará otro Sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas”. Es decir, dejamos entrar a uno y dejamos allí a otro, uno por uno, cuando los dos podrían ser merecedores de la protección de la consideración de refugiado.

En los apartados tercero y cuarto se señala que Turquía luchará por todos los medios contra la inmigración irregular en cooperación con la Unión Europea y que una vez acabada la crisis se iniciará un programa de admisión humanitaria de personas (entendemos que de Sirios). Los apartados siguientes, del quinto al noveno, tratan de los otros asuntos que Turquía tiene pendientes, aún hoy, en su relación con la Unión Europea, como la liberalización de visados, por ejemplo. En una situación en la que la transparencia en las medidas tomadas brilla por su ausencia, el acuerdo entró en vigor el 20 de marzo y se empezó a ejecutar el 4 de abril⁴².

40 El 13 de marzo la CDU de Merkel sufre un aviso con el inicial ascenso del partido de extrema derecha AfD, Alianza por Alemania. Véase, al respecto, por ejemplo, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/13/actualidad/1457890396_022335.html.

41 Es asombroso que ese primer apartado establezca que esta expulsión de TODOS los migrantes se hará descartándose cualquier tipo de “expulsión colectiva”, con los migrantes debidamente registrados y analizando caso por caso sus peticiones de asilo.

42 No existen datos oficiales publicados por la UE que informe de la ejecución del plan, teniendo la única posibilidad de acercarse a los números por los datos publicados en la prensa. Al respecto de las publicaciones oficiales, consúltese por ejemplo, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_es.htm. Se puede consultar la posición, por ejemplo, de Amnistía Internacional en; <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/>.

REFLEXIONES JURÍDICAS

Como hemos visto, el Sistema Europeo Común de Asilo está en crisis por la propia llegada de refugiados en un número tan elevado en tan corto periodo de tiempo, y estamos asistiendo en la actualidad a la forma en la que se resuelve esta crisis por parte de la Unión⁴³. En esta solución es esencial el acuerdo de 18 de marzo de 2016 con Turquía, por lo que en este epígrafe nos centraremos en el mismo, reflexionando sucintamente sobre su naturaleza jurídica y las críticas que ha suscitado sobre su respeto de la legalidad internacional.

Naturaleza jurídica del acuerdo

Las primeras dudas que surgen respecto al acuerdo se centran en su propia existencia y naturaleza jurídica. Como hemos visto, el acuerdo surge de una reunión de los 28 países de la Unión con Turquía, y tras él se publica en un breve documento que no ha sido publicado en el DOUE, ni tiene forma y finalidad de Tratado internacional o de acuerdo con fuerza legal vinculante.

Sin embargo, como hemos visto el Tratado afecta directamente a las relaciones internacionales de la Unión con Siria y Turquía, cuanto menos, y a los derechos a la entrada en la Unión de los ciudadanos sirios, y a la aplicación de los principios básicos del estatuto de refugiado de los mismos. Este hecho provocó una muy acertada, a nuestro juicio, pregunta parlamentaria solo tres días después de su publicación, el 22 de marzo, de la parlamentaria Birgit Sppiel, del Partido Socialista y Demócrata en la que cuestionaba claramente el contenido legal del acuerdo⁴⁴.

Por otro lado, Turquía es tratada por la Unión como un país seguro para los refugiados, pero dos hechos concretos nos hacen dudar de ello. Por un lado por sus antecedentes respecto a las resoluciones dictadas por el TEDH, y su poco ejemplar cumplimiento del Tratado. Turquía también mantiene una limitación geo-

43 Que evidentemente marcará la futura política de asilo de la Unión, y con ella su política exterior y su relación con el resto del mundo, en especial con los países de su entorno africano y de oriente próximo más cercanos y con más inestabilidad.

44 Se puede consultar uno de los debates del Parlamento al respecto en; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160428+ITEM-002+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

gráfica a la aplicación de la Convención de Ginebra, excluyendo a las personas no europeas de la condición de refugiadas y no ha ratificado el Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que establece la prohibición de expulsiones colectivas, habiéndose producido devoluciones de personas desde Turquía a Siria en la actual situación de crisis bélica⁴⁵. Todo ello sin reseñar la actual situación del país desde el intento de golpe de Estado de julio del presente año 2016 y las referencias a detenciones masivas no solo de militares, sino también de profesores, jueces, fiscales o periodistas.

Acuerdo con Turquía y normativa de la Unión Europea

Ya citado el acuerdo, se ha de destacar que el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece que “se garantiza en la Unión el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951”, prohibiendo el artículo 19 “las expulsiones colectivas”, toda vez que “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.” Por otro lado, el artículo 47 reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y al acceso al recurso a toda decisión estatal de limitación de derechos”. Este acuerdo pone como mínimo en duda la correcta aplicación de la Convención de Ginebra y los derechos de defensa de los afectados.

Por otro lado vimos en el epígrafe correspondiente cómo el Sistema Común de Asilo vigente en la Unión, que no ha sido derogado, exige la protección de los solicitantes de asilo y facilitar la garantía de los derechos de las personas, mediante una entrevista personal obligatoria, garantías específicas para los menores y víctimas de torturas y violencia, una ampliación de las posibilidades de reunificación familiar y el derecho a recurso contra una denegación de solicitud, se pueda suspender la ejecución del traslado durante su sustanciación, derechos todos ellos obviados en este acuerdo.

Finalmente, la devolución inmediata de las personas que llegan a la Unión vulnera, o al menos no aplica la decisión de la Comisión de septiembre de 2015 me-

45 En el 93% de las resoluciones dictadas por el TEDH sobre Turquía, se declaró violación del Convenio Europeo de DH (94 de 110 resoluciones). Un amplio informe de CEAR que contiene estos datos se puede consultar en: <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>.

dianter la que se distribuía a los peticionarios de asilo entre los Estados de la Unión.

Acuerdo con Turquía y Tratados internacionales

En el presente trabajo sólo citaremos artículos de Tratados internacionales más destacados que creemos que podemos dudar que sean correctamente aplicados con este acuerdo. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948⁴⁶ establece en su artículo 3 que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona, el artículo 8 que toda persona tiene derecho al recurso efectivo ante los Tribunales, y en el 14 prevé el derecho a buscar asilo y disfrutar de él si es perseguido. El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de diciembre de 1950 establece en su artículo 3 que nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes⁴⁷.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951⁴⁸ establece en su artículo 16 que todos los peticionarios tendrán acceso a los tribunales para revisar su petición, prohibiendo su artículo 33 toda expulsión o devolución a un país en el que podrá ser perseguido, “no refoulement”. Por último⁴⁹ también el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966⁵⁰ establece en su artículo 13 que “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión”.

46 Adoptada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

47 Aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

48 Publicación en el BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978 del Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

49 Podemos también citar muy brevemente que la Convención sobre el estatuto de la apatridia de 1954 establece que los apátridas (y los sirios podrían serlo perfectamente en este momento según cómo finalice la actual guerra civil que vive el país), tienen acceso a los tribunales, y no podrán ser expulsados salvo tras un procedimiento judicial al efecto.

50 Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977.

CONCLUSIONES DE UN SISTEMA EN CRISIS

El Sistema Europeo Común de Asilo se configuró para una situación estadística muy diferente a la actual en la que solían pedir asilo aproximadamente entre 300.000 y 400.000 personas al año. El sistema tenía como finalidad diferenciar a los migrantes económicos de los refugiados y otorgar a estos últimos una atención individualizada, haciendo responsables de la petición y la concesión de asilo en su caso a los países a los que llegaba el potencial refugiado por primera vez. En la actualidad, es absolutamente necesario reformarlo, para situaciones de crisis de refugiados como la actual, pero también para futuras situaciones de peticiones similares a las existentes antes del año 2012.

El acuerdo conjunto de la Unión de septiembre de 2015 es un primer paso en una muy buena línea para reformar el sistema. El acuerdo tiene como finalidad lograr una gobernanza europea de esta crisis y de las situaciones de peticiones futuras en situación “ordinaria”, no de crisis, en la que sea la Unión la que estudie individualizadamente las peticiones y determine atendiendo a criterios objetivos cuántos refugiados y cuáles llegan a cada país. Lo consideramos un primer paso, mejorable, pero muy loable para una solución de la crisis actual y de la futura.

La solución final de la actual crisis está en la finalización de la actual guerra civil en Siria. Esta obviedad es evidente, pero la forma de solucionarla y la actual salida a la misma no parece cercana por sus múltiples aristas. En el fuero interno hay al menos cuatro grandes facciones enfrentadas (gobierno, “rebeldes”, ISIS y Kurdos), y en el externo es testigo de la actividad e inactividad, por épocas, de todos los grandes actores mundiales (Rusia, EEUU, UE, ONU). No somos nosotros los que afirmaremos conocer la solución. Sin embargo, debemos preparar el sistema para la resolución de estas situaciones de futuras posibles crisis de refugiados, toda vez que por desgracia no podemos descartar la existencia de otra crisis en el futuro.

Para la correcta gestión de los movimientos de personas, el control de fronteras y el trabajo conjunto con los países limítrofes a la Unión es esencial. Sin embargo, el acuerdo con Turquía es el camino equivocado. Por el fondo y por la forma. Hemos expuesto nuestras serias dudas al respecto de que dicho acuerdo cumpla con la propia normativa interna de la Unión Europea, y tampoco con los Tratados internacionales firmados por la Unión. Tampoco es la actual Turquía un país con el que la Unión Europea pueda firmar un acuerdo que señale que se van a respetar los derechos de los refugiados esperando que dicho acuerdo vaya a ser cumplido en su totalidad.