

INFORME RELATIVO AL ACUERDO UNION EUROPEA-TURQUIA ADOPTADO EL 18 DE MARZO DE 2016 Y LAS CONSECUENCIAS DE SU APLICACIÓN EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

I. HECHOS

El 19 de marzo de 2016 los medios de comunicación se hacían eco de un acuerdo¹ al que habían llegado el día anterior los Jefes de Estado o Gobierno de la Unión Europea y la República de Turquía². La naturaleza jurídica de este texto que no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea ha suscitado muchas dudas que se han expresado mediante pregunta parlamentaria³ y varios artículos publicados en revistas jurídicas y medios de comunicación. Sólo se dispone de la información facilitada por el Consejo y la Comisión Europea, además de las indicaciones contenidas en la Comunicaciones de la Comisión Europea de 16 de marzo y 20 de abril de 2016⁴.

Independientemente de la naturaleza jurídica del documento adoptado, la presente denuncia se centra en la vulneración de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y de la normativa europea e internacional derivada de la

¹Se utilizará el término acuerdo para referirnos al documento adoptado el 18 de marzo si bien las instituciones europeas han utilizado indistintamente los términos “acuerdo” y “declaración” para referirse al mismo en las publicaciones relativas a este documento.

²Ver Comunicado de prensa del Consejo de 18 de marzo 2016: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

³ Ver pregunta parlamentaria en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2016-000053+0+DOC+XML+V0//EN>

⁴Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración” – COM(2016) 166 final. 16 de marzo 2016. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/next_operational_steps_in_eu-turkey_cooperation_in_the_field_of_migration_en.pdf
Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement” 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf

aplicación práctica del mismo. Tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea en su última Comunicación⁵ han señalado su preocupación por la falta de cumplimiento de la normativa europea e internacional en la aplicación del acuerdo así como la necesidad de avanzar en ese sentido. Por otro lado, es importante destacar que en el acuerdo no se prevé ningún mecanismo de monitoreo sobre la vulneración de derechos y de la normativa europea derivada de su aplicación.

El acuerdo UE-Turquía que entró en vigor el 20 de marzo de 2016, se enmarca dentro del Plan de Acción Conjunto que prevé medidas destinadas a reforzar la cooperación entre UE y Turquía para aportar soluciones a la actual crisis migratoria. Turquía se compromete a aceptar la rápida devolución de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo llegados a Grecia desde Turquía cuyas solicitudes de asilo hayan sido declaradas inadmisibles. Por su lado la UE se compromete a aportar fondos a Turquía, acelerar la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados y reactivar las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE.

Las medidas de devolución previstas estas basadas en el Acuerdo entre la UE y Turquía sobre readmisión de residentes ilegales firmado el 14 de abril de 2014, cuya aplicación plena fue adelantada al 1 de junio de 2016 por decisión del Consejo de 23 de marzo de 2016⁶. A partir de esta fecha este Acuerdo de readmisión sustituirá el Acuerdo bilateral de readmisión firmado por Grecia y Turquía actualmente aplicado.

Grecia y Turquía son los dos Estados encargados de aplicar las medidas establecidas en el acuerdo. Las autoridades de ambos países tienen que proceder a las tareas legales y operativas necesarias para su puesta en práctica. En este sentido Grecia adoptó el 2 de abril de 2016 la Ley 4375/2016 que transpone la Directiva 2013/32/UE (“procedimientos”) y aporta

⁵ Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”. 20 de abril de 2016. Pag 13

“[...] Although much has been achieved in the initial phase of implementation of the Statement, a lot still needs to be done. There is no scope for complacency particularly as one of the most challenging elements – the daily operation of the actual return and resettlement processes in full compliance with EU and international rules – is still ahead”

⁶ Ver Decisión (UE) 2016/551 del Consejo de 23 de marzo de 2016 – DOUE L 95 de 9.4.2016

modificaciones al marco jurídico griego. Dicha ley no reconoce explícitamente a Turquía como país seguro (ni como primer país de asilo ni como tercer país).

Por su parte, la Comisión Europea ha sido encargada de coordinar y organizar, junto con los Estados miembros y las Agencias, las estructuras de apoyo necesarias para la puesta en práctica del acuerdo.

Según los documentos de información publicados por la Comisión Europea, el objetivo del acuerdo de 18 de marzo de 2016, es desincentivar los flujos migratorios irregulares desde Turquía, desmontar el modelo de negocio de las mafias y establecer unas vías legales y seguras hacia Europa para aquellas personas necesitadas de protección internacional.

El acuerdo establece que, a partir de su entrada en vigor cualquier migrante llegado ilegalmente a Grecia después del 20 de marzo que no haya solicitado el asilo o cuya solicitud haya sido declarada inadmisibile, será devuelto a Turquía. Las personas sirias llegadas a Grecia después del 20 de marzo también serán devueltas a Turquía. Por cada uno de esos sirios devueltos a Turquía, la UE se compromete a reasentar en su territorio a un refugiado sirio que se encuentre en Turquía. No se menciona a personas refugiadas de otras nacionalidades.

Según las Comunicaciones publicadas por la Comisión Europea, los solicitantes de asilo en Grecia serán objeto de un procedimiento acelerado, en virtud del cual no procede examinar el fondo de la solicitud. Este procedimiento permite declarar inadmisibile una solicitud de asilo cuando se considera que un tercer país (en este caso Turquía) efectuaría dicho examen o brindaría una protección suficiente, según el principio del “primer país de asilo” o de “tercer país seguro” recogido en los artículos 35 y 38 de la Directiva “procedimientos”.

La falta de publicación del texto íntegro del acuerdo en el D.O.U.E y la falta de precisión del lenguaje divulgativo de los documentos informativos publicados por el Consejo y la Comisión Europea dificultan una comprensión exhaustiva del mecanismo establecido por el acuerdo así como su análisis jurídico.

II.OBJETO DEL INFORME

A través del presente informe queremos poner en conocimiento del Comisario Europeo de Derechos Humanos las consecuencias en la aplicación práctica del acuerdo sobre los derechos de las personas migrantes y refugiadas y las vulneraciones del Convenio Europeo de derechos humanos firmado y ratificado por los 28 Estados miembro de la Unión Europea y Turquía.

III. VULNERACION DE DERECHOS

Primero.- La aplicación práctica del acuerdo vulnera el **artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos** que recoge la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. Tal y como establece la jurisprudencia del TEDH, cuando este riesgo exista, el Estado en cuestión tiene la obligación de no expulsar a esta persona (ver Hirsi Jamaa y otros c. Italia nº 27765/09, sentencia del 23 de febrero de 2012, §123; Salah Sheekh c. Países Bajos nº1948/04, sentencia de 11 de Enero de 2007, §135 y Hilal c. Reino Unido nº45276/99, sentencia de 6 de marzo de 2001, §59).

El acuerdo UE-Turquía se justifica sobre la base de que las solicitudes de asilo serán examinadas individualmente de acuerdo con la normativa europea y el principio de no devolución y la facultad de declarar inadmisibles determinadas solicitudes sobre la definición de Turquía como “tercer país seguro” de procedencia.

Dado que el proceso de determinación del estatuto de refugiado se basa en circunstancias individuales, ningún país de origen debería calificarse como “seguro” en términos generales. De aplicarse este concepto, se trasladaría la responsabilidad a terceros países que, a menudo, no tienen en cuenta todos los aspectos necesarios en las solicitudes de asilo y por lo tanto pueden incurrir en la discriminación de algunos grupos de personas refugiadas, o, incluso, en la expulsión posterior de las personas a su país de origen, violando el principio de no devolución (non-refoulement) consagrado en la Convención de Ginebra,

que indica que no pueden ser devueltas a países donde sus vidas corren peligro.

Turquía no puede ser considerado un país seguro⁷, la definición de Turquía como 'país seguro' implica valorar previamente la aplicación práctica del Derecho, el respeto efectivo de los derechos humanos o la inexistencia de persecución o daños graves por los motivos que dan derecho al reconocimiento de la protección internacional. En el caso de Turquía, de los 2.899 casos sometidos al TEDH , se dictó resolución sobre el fondo sólo en 110 , declarando la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en 94 casos , es decir, un 93%⁸ .

De esta forma, los Estados miembros deben tener la certeza de que Turquía respetará un conjunto de normas relativas a los derechos fundamentales, la no discriminación y el respeto al Derecho Internacional. Sin embargo, no existen garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de estas exigencias, tanto por parte de Turquía como por parte de Grecia en el análisis en la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En este análisis se debe efectuar un estudio para cada caso concreto para determinar si el país de devolución debe ser considerado o no país seguro en cada circunstancia particular. La aplicación de procedimientos acelerados implica la reducción de los plazos para analizar debidamente las circunstancias individuales e identificar situaciones de especial vulnerabilidad⁹.

Además es importante señalar que el derecho de asilo en Turquía no está plenamente establecido, existe una disfuncionalidad en el sistema de asilo y desigualdades en el acceso y contenido de la protección. Además, Turquía mantiene una limitación geográfica 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.

⁷ El informe del Consejo de Europa de 19 de abril de 2016: "The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016" llega también a la conclusión de que Turquía en las circunstancias actuales no puede ser considerado como tercer país seguro.

⁸ http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf

⁹ <https://www.hrw.org/es/news/2016/04/20/ue/grecia-los-abusos-marcan-las-primeras-deportaciones-turquia>

A esto hay que añadir que organizaciones de derechos humanos que trabajan en el terreno como Amnistía Internacional han documentado devoluciones desde Turquía de Sirios a Siria lo que vulnera gravemente el principio de no devolución¹⁰.

Por todo lo expuesto anteriormente, consideramos que podría incurrirse en una violación del artículo 3 del CEDH así como del principio de non-refoulement, consagrado en numerosos tratados internacionales como la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que su artículo 3 contempla la prohibición de expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando corra peligro de ser sometida a tortura y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que establece en el artículo 33 la prohibición de expulsar, devolver o poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran.

El objetivo de proteger la dignidad humana y la integridad de la persona como derecho fundamental inherente a la misma, que se desprende de estos textos, no está siendo respetado e incurre manifiestamente en una grave violación de las obligaciones internacionales de los estados miembro de la Union Europea y de Turquía.

El Comisario de derechos Humanos en el informe “The right to leave a country”¹¹ establece que en relación al marco legal europeo de derechos humanos referente al derecho de asilo aunque el Convenio Europeo no contiene previsión específica respecto a los refugiados el artículo 3 prohíbe la tortura y los tratos inhumanos o degradantes y la jurisprudencia del TEDH ha interpretado el artículo 3 en concordancia con el desarrollo de la Ley no sólo prohibiendo la práctica de la tortura y otros tratos inhumanos, sino también el retorno de la persona a un país donde existe un riesgo real de ser sometido a tortura, tratos inhumanos y degradantes y castigos que se incluyan en el ámbito del artículo 3 de la Convención. Eso significa que los estados del

¹⁰ <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

¹¹ Informe “The right to leave a country” Council of Europe. Commissioner for Human Rights, Noviembre 2013 (pags 29,30,31). http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems150813_GBR_1700_TheRightToLeaveACountry_web.pdf

Consejo de Europa, tienen prohibido enviar a alguien a un país donde pueda existir ese riesgo.

Segundo.- La aplicación práctica del acuerdo podría vulnerar el artículo 4 del Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros ya que en la práctica no existen salvaguardas que garanticen un análisis individualizado de las solicitudes de asilo por tanto se pueden producir expulsiones colectivas ya que las personas rechazadas pueden ser objeto de una decisión del mismo tipo, sin que se analice de forma individualizada su situación (ver Hirsi Jamaa y otros c Italia nº 27765/09, sentencia del 23 de febrero de 2012, §184 y §185 ; Čonka c. Belgique, nº 51564/99, sentencia del 5 de febrero de 2002 §59; Sultani c. France, no 45223/05, sentencia del 20 de septiembre de 2007§81). Además de todo ello, es importante destacar que las expulsiones a Turquía impiden gravemente la identificación de perfiles vulnerables que no pueden ser expulsados por cuestiones de índole humanitaria o por tratarse de potenciales personas refugiadas o víctimas de trata. En este sentido, el TEDH ha señalado le existencia de un claro vínculo entre las expulsiones colectivas y la falta de identificación individualizada con la imposibilidad material de solicitar asilo o tener acceso a un recurso efectivo (ver Sharifi y otros c. Italia y Grecia § 242).

Por todo ello y en virtud de los hechos expuestos,

SOLICITAMOS al Comisario Europeo de Derechos Humanos que:

- 1- Investigue los hechos mencionados con el fin de evaluar el impacto de la aplicación del acuerdo en los derechos de las personas migrantes y refugiadas, en su caso exigir responsabilidades, y de velar por el respeto a los derechos humanos de las personas afectadas.
- 2- Inste a los Estados miembro de la Unión Europea y a Turquía para que garanticen el respeto de los derechos humanos .en las actuaciones en las que intervengan agentes o funcionarios de los Estados, sea cual sea el lugar donde se produzcan.

- 3- Inste a los Estados miembro y a Turquía a retirar su apoyo con carácter inmediato al acuerdo firmado el 18 de marzo de 2016.

(R)