



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

TÍTULO DEL TRABAJO

**LOS “DESPLAZADOS” POR
CAUSAS DE GUERRA O
ECONÓMICAS: LOS
REFUGIADOS**

Alumno: Nombre Alumno

CÉSAR DÍAZ MOLINA

ENERO DE 2016

RESUMEN

El presente trabajo aborda el problema de los refugiados en tres capítulos. En el primero se trata de acotar el termino y concepto de refugiado como grupo vulnerable y diferenciar la figura y normas jurídicas del reconocimiento de refugiado con las del otorgamiento o concesión de asilo. El segundo capítulo aborda las características de la crisis migratoria actual y las últimas oleadas masivas de refugiados como consecuencia de la guerra en siria que están poniendo en tela de juicio el ordenamiento jurídico internacional y europeo en materia de refugiados y la capacidad humanitaria de los Estados.

En este contexto, se ha realizado un análisis y descripción de los marcos normativos de derecho y protección internación, europeo y nacional con que cuenta el refugiado así como un breve resumen de las dificultades existentes en la aplicación de dichas normativas llegando a la conclusión de la falta de efectividad real de las normas en muchas ocasiones. El tercer capítulo lo dedicamos a reflexionar sobre las posibles soluciones al problema del refugiado y el derecho de asilo

ABSTRACT

Those of us who want a fairer and more humane treatment for the refugees that flee from desperate scenarios should voice our concerns publicly; otherwise the cost would be death. If we want to help them, we must change public attitudes, looking at refugees more humanely. This should make us reflect on the compromise each of us as citizens should reach as members of the States in the resolution of the problem. State leaders pass and implement laws, but it is all of us who generate the social fabric and opinion trends that can be decisive in the way we come up with solutions. International and joint European regulations regarding asylum are moving towards a Common Policy for Asylum in Europe. However, political, social and legal discrepancies across the Member States clash with the interpretation of the rights that we must respect, as evidence of this we find big differences in the aid and solidarity provided to refugees, for instance for every Syrian who arrives in the UK, 27 reach Germany

The dramatic situation of millions of people who are refugees and have been forced to emigrate has brought about a humanitarian emergency. Nowadays we can witness all the appalling consequences for those trying to push their way into Europe running away from death, war in Syria, Iraq and the Horn of Africa, despite all the treaties, directives, laws and regulations, the refugee crisis is making it clear that the current levels of protection for refugees is insufficient and in spite of all this, social hypocrisy leads States to raise their concerns, strengthening their moral speech while, as a matter of fact, human rights are being weakened, though as Kofi Annan puts it, "the different, the displaced, the refugees are the ones who enrich all our lives, your tolerance and impartiality to them will open new worlds for all of you and will help you feel welcome wherever you go".

ÍNDICE

ABSTRACT

4

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1. LOS REFUGIADOS COMO GRUPO VULNERABLE.	7
1.1. CONCEPTO DE GRUPO VULNERABLE	7
1.2. CONCEPTO DE REFUGIADO: PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU CONDICIÓN	8
1.3. SOBRE EL DERECHO DE ASILO: NOCIÓN Y REQUISITOS	14
 CAPITULO 2. CRISIS HUMANITARIA Y REFUGIADOS	 19
2.1. EL PROBLEMA MIGRATORIO: CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE PRESENTA EN NUESTRO TIEMPO	19
2.2. DERECHOS Y PROTECCIÓN ACTUAL CON LA QUE CUENTA LA PERSONA DEL REFUGIADO	23
2.2.1. SOBRE EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	23
2.2.2. EL MARCO EUROPEO: LOS REFUGIADOS Y EL DERECHO DE ASILO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA ASUMIDA POR LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA	26
2.2.3. EL DERECHO DE ASILO Y LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA EN EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL: COMENTARIOS A LA LEY 12/2009 REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO	36
 CAPITULO 3. LA INSUFICIENCIA DE LA PROTECCIÓN ACTUAL DE LOS REFUGIADOS	 45
3.1. DIFICULTADES Y OBSTACULOS EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA HUMANITARIO DE LOS REFUGIADOS	45
3.2. ALGUNAS PROPUESTAS PARA ORIENTAR SOLUCIONES ALTERNATIVAS	47

CONCLUSION	52
-------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	55
---------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XX, el problema de los refugiados empezó a suscitar el interés de la comunidad internacional, que, por razones humanitarias, fue asumiendo la tarea de proteger y ayudar a los refugiados.¹

Poco después de la segunda guerra mundial, como el problema de los refugiados no había sido resuelto, se dejó sentir la necesidad de un nuevo instrumento internacional que definiera la condición jurídica de los refugiados. En vez de acuerdos adoptados con respecto a determinadas situaciones de refugiados, se requería un instrumento que incluyese una definición general de quienes habían de ser considerados refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 21 de abril de 1954. Esa Convención se denomina en los párrafos siguientes “Convención de 1951”.

El Derecho de Asilo en la Unión Europea se formó a mitad del siglo XX entre sus estados miembros tras la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951. Se desarrolla como resultado de las políticas comunes en la década de 1990 en relación con la creación del espacio de Schengen. La UE ha creado una política común de asilo para que los solicitantes de asilo rechazados en un país no lo vuelvan a solicitar en otro país del espacio de Schengen. Esta política común se inició con el Convenio de Dublín en 1990 que posteriormente fue reemplazada por el Reglamento Dublín II en 2003. El Tratado de Amsterdam continua la línea iniciada por estos convenios proporcionando un marco jurídico integral que permite tratar el asilo como un sistema único dentro de la Unión Europea. El tratado de Lisboa de 2007 profundiza aún más creando un sistema común que incluye estatutos y procedimientos uniformes. El Sistema Europeo Común de Asilo se basa en cinco instrumentos legislativos muy recientes (el primero se propuso en 2008 y los últimos entraron en vigor el 21 de julio de 2015): el Reglamento de Dublín, la Directiva sobre

¹ ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, p. 1. (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>)

procedimientos de asilo, la Directiva relativa a los requisitos de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida y las normas de Eurodac sobre impresiones dactilares.

Sin embargo, hasta fechas recientes, la materia del asilo y refugio ha pasado prácticamente desapercibida para la mayor parte de los ciudadanos, que tenían un conocimiento vago y lejano de la problemática de los refugiados y no la sentían como una cuestión preocupante para España, ni siquiera para Europa. En la mayor parte de la opinión pública, el asilo ha quedado camuflado o escondido dentro del amplio abanico de la emigración, siendo entendido por una gran parte de la masa social como lo que se otorga a algunos extranjeros que se les denomina refugiados para mejorar su vida, como si el asilo fuera un tema de simple mejora de condiciones económicas. Sin embargo, el estallido de la llamada "crisis de los refugiados", en la que una Europa desconcertada se encuentra actualmente inmersa, ha puesto al refugiado y al derecho de asilo, por una parte en el centro del foco de interés mediático, social y humanitario y por otra en una problemática política con repercusiones económicas.

En 2015 murieron al menos 3,770 personas tratando de cruzar el Mediterráneo, la mayor parte (77%) en la ruta que separa Libia de Italia², pero fue la foto del pequeño Aylan en la costa turca, la que generó una catarsis colectiva en la conciencias de los ciudadanos.³ Una imagen fue capaz de generar un movimiento de solidaridad mundial. La crisis siria ha aflorado el problema de los refugiados. Un problema que estaba latente y aletargado en el consciente colectivo cuando las noticias provenían de África.

La crisis de los refugiados ha generado que por primera vez en muchos años se

² Informe de la crisis migratoria de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de 17 de diciembre de 2015. (https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-17-December-2015_0.pdf)

³ Información de ABC Internacional, 3 de septiembre de 2015. (<http://www.abc.es/internacional/20150903/abci-nino-muerto-turquia-inmigrante-201509030125.html>) La imagen de Aylan Kurdi agita la conciencia de Europa. El niño muerto aparecido en la costa de Turquía ha logrado despertar la ira de Occidente ante la tragedia del flujo migratorio. Pocas imágenes son capaces de desgarrar el alma como la que este miércoles recorrió el planeta en cuestión de minutos. Un niño de tan solo tres años, inerte sobre la orilla de una playa de Turquía. Su nombre era Aylan Kurdi. El pequeño, de nacionalidad siria, perdió la vida en un vano intento de huir de la guerra. Su fotografía se ha convertido en el crudo reflejo del horror que día a día se vive en el mar Mediterráneo. Una estampa terrible que ha conseguido despertar la ira de Occidente, cuya conducta ante la tragedia oscilaba hasta ahora entre el ensimismamiento, la impotencia y la aprensión.

habla y discute en los foros sociales sobre la Convención de Ginebra, que habiendo sido aprobada en 1951 ha irrumpido en el debate social como si hubiera entrado en vigor hace unos días, la crisis está poniendo a prueba el compromiso de Europa con los derechos humanos y la propia viabilidad y razón de ser de la Unión Europea. Pero mientras se sigue hablando, desayunamos con noticias como “un niño sirio de dos años, primer refugiado muerto en el mar en 2016”⁴.

El presente trabajo aborda el problema de los refugiados en tres capítulos. En el primero se trata de acotar el termino y concepto de refugiado como grupo vulnerable y diferenciar la figura y normas jurídicas del reconocimiento de refugiado con las del otorgamiento o concesión de asilo. El segundo capítulo aborda las características de la crisis migratoria actual y las últimas oleadas masivas de refugiados como consecuencia de la guerra en siria que están poniendo en tela de juicio el ordenamiento jurídico internacional y europeo en materia de refugiados y la capacidad humanitaria de los Estados. En este contexto, se ha realizado un análisis y descripción de los marcos normativos de derecho y protección internación, europeo y nacional con que cuenta el refugiado así como un breve resumen de las dificultades existentes en la aplicación de dichas normativas llegando a la conclusión de la falta de efectividad real de las normas en muchas ocasiones. El tercer capitulo lo dedicamos a reflexionar sobre las posibles soluciones al problema del refugiado y el derecho de asilo, poniendo el acento en que las soluciones duraderas pasan por la repatriación voluntaria, el asentamiento local y el asentamiento en un tercer país.

⁴ Un niño sirio de dos años, primer refugiado muerto en el mar en 2016, el bote neumático en el que viajaba junto a 39 personal se estrelló contra las rocas de las isla griega de Agathonisi (<http://www.hoy.es/internacional/union-europea/201601/03/nino-sirio-anos-primera-20160103105309-rc.html>)

CAPITULO 1. LOS REFUGIADOS COMO GRUPO VULNERABLE

1.1. CONCEPTO DE GRUPO VULNERABLE

Todos somos vulnerables, la vulnerabilidad es un concepto asociado a la naturaleza humana. Todos podemos ser vulnerables ante las enfermedades, las catástrofes naturales o las emociones, lo cual nos hace que generemos mecanismos de defensa para reaccionar, resistir o recuperarnos de una lesión física o moral, pero no todos somos igualmente vulnerables, nuestro grado de vulnerabilidad difiere de unas personas a otras. Es por ello que la noción de vulnerabilidad se asocia con la de igualdad.

En materia de protección de los derechos humanos las nociones de igualdad y de vulnerabilidad van particularmente unidas. Son vulnerables quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos, de sus derechos humanos. Esa disminución de capacidades, esa vulnerabilidad va asociada a una condición determinada que permite identificar al individuo como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario. Así nos encontramos con grupos vulnerables como los niños y adolescentes e situaciones de desnutrición maltrato, abuso, explotación, ser migrante o repatriados, víctimas de conflictos armados o persecución...; las personas con discapacidad física, sensorial, mental, e intelectual, la pertenencia a minorías étnicas, las mujeres en situación de maltrato, abandono o explotación, incluida la sexual; ...etc., y junto a las anteriores, la condición de migrante o expatriado, la condición de refugiado o desplazado⁵. El grado de vulnerabilidad de las personas depende de distintos factores físicos, económicos, sociales y políticos, pero se pueden poner en práctica medidas que mitiguen el efecto de dichos factores, es decir se pueden poner medios para reducir los efectos del peligro de las lesiones de derechos.

⁵ Manual de Derechos humanos de los grupos vulnerables. Universitat Pompeu Fabra (https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf)

Los refugiados son considerados grupos en situación de vulnerabilidad porque el sólo hecho de tener que huir de sus países y adentrarse en otro, muchas veces de forma irregular, los hace poco visibles y susceptibles de abusos. Es importante señalar que nadie elige convertirse en refugiado, pues en muchos casos significa vivir en el exilio y depender de los demás para cubrir necesidades básicas. Los refugiados huyen o dejan sus países debido a temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

Considerado al refugiado como grupo vulnerable es pertinente determinar y acotar el contexto, características y acontecimientos que deben darse en una persona para ser considerada como tal.

1.2. CONCEPTO DE REFUGIADO: PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU CONDICIÓN

La primera referencia a refugiado se contempla en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) adoptado por Asamblea General de 14 de diciembre de 1950⁶. Así hace referencia a

“Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados” (Capítulo II, art. 6 A, II)

“Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por

⁶ Estatuto de ACNUR (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0004.pdf?view=1>)

carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él. (Capítulo II, art. 6 A, II)

Este concepto es completado y matizado aún más en su apartado B.

“Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual. (Capítulo II, art. 6 B)

A lo pocos meses de la aprobación de dicho Estatuto, se celebra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁷ que constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados. La Convención define quién es un refugiado y establece una serie de derechos de los refugiados además de las obligaciones de los Estados. El Protocolo de 1967 retiró las restricciones geográficas y temporales de la Convención.

En dicha Convención se añade al concepto de Refugiado al perseguido por *“pertenencia a un determinado grupo social”* y se omite la expresión de refugiado por *“razones que no sean de mera conveniencia personal”*, ya que se entiende que es muy difícil que un estado conceda el estatuto de refugiado por *“mero interés personal”*⁸

A pesar de las ciertas analogía entre los dos conceptos de refugiados (ACNUR y Convención de Ginebra) son dos textos distintos sin relación jerárquica, aunque se complementen. La conceptualización de refugiado de la Convención de Ginebra tienen una mayor relevancia en tanto en cuanto es un Tratado de derecho Internacional, que

⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>)

⁸ Galindo Vélez, F., “Consideraciones sobre la determinación de la condición de refugiado, en *“Derecho internacional del los refugiados”* p. 45-48 (http://cimal.iom.int/sites/default/files/Derecho%20internacional%20de%20los%20refugiados_nihmias.p)

obliga a los Estados en virtud del principio de *sunt servanda* (“lo pactado obliga”) codificado en la Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los Tratados Internacionales

El Convenio de Ginebra es el núcleo del derecho Internacional de los refugiados, posteriormente modificado por el Protocolo firmado en Nueva York en 1976.

Con respecto a los refugiados, las principales garantías que se desprenden de la Convención y el Protocolo son en primer lugar la prohibición de sanciones por entrada ilegal, el artículo 31 prohíbe a los Estados parte, sancionar las entradas ilegales a los refugiados “que sin demora, se presenten ante las autoridades”; en segundo lugar, la prohibición de la expulsión, el artículo 32 de la Convención de Ginebra, prohíbe explícitamente las expulsiones de los refugiados que se encuentren “legalmente” en el territorio de los Estados parte, con la única salvedad de razones de seguridad nacional o de orden público (art. 32.1.), además otorga ciertas garantías procesales al refugiado, como el derecho a ser oído y defenderse dentro de un proceso legal y vigente, con la oportunidad de ofrecer pruebas que lo exculpen, así como el derecho a ser representado jurídicamente ante la autoridad competente y, de ser necesario, formular un recurso de apelación (art. 32.2.); y en tercer lugar, el principio de la no devolución. Se trata del principio del “*non-refoulement*”, que es considerado como el elemento nuclear del derecho del refugiado. Es considerado como un principio del derecho internacional consuetudinario, por lo cual todos los países, aún los que no son parte del Convenio de Ginebra, están obligados a respetarlo, y de esta forma evitar que las personas puedan ser sometidas a dichas penas y tratos prohibidos, o bien pierdan la vida independientemente de que ya se haya reconocido formalmente su condición de refugiado. Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, este principio es considerado como un norma imprescriptible e inderogable. Sin embargo, no se podrá invocar los beneficios de este principio el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la seguridad de tal país.

Todo este conjunto conforma un estándar mínimo de protección, de un gran contenido axiológico y de carácter innegociable, dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de la persona y su dignidad.⁹

En conclusión, y de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que *"debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él"*¹⁰

De acuerdo al artículo 1 sección F, el carácter de refugiado no se aplicará a las personas sobre las cuales se tengan fundados motivos para considerar:

- a) *Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;*
- b) *Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;*
- c) *Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.*

La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 definen quién es refugiado, pero no cómo identificarlo, no indican nada respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado. Dicha función corresponde a las Estados, "cada Estado contratante puede establecer el procedimientos que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa"¹¹. Ello genera que haya distintos procedimientos en

⁹ Trujillo Herrera, R (2003), p.138

¹⁰ ACNUR (<http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>)

¹¹ Ya se ha visto que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 definen quién es refugiado para los efectos de estos instrumentos. Es evidente que, para que los Estados partes en la Convención y en el

cada Estado que van desde procedimientos muy regulados y garantistas como en Alemania a otros en los que la determinación de refugiado se contempla en el marco de procedimiento general de extranjería e incluso existen países que no cuentan con un procedimiento administrativo con recurso.¹²

Por ello no basta cualquier procedimiento administrativo para cumplir las obligaciones que el Estado asume con la Convención de 1951. El Manual (que fue publicado a solicitud del Comité Ejecutivo del ACNUR para “orientación de los gobiernos” y que ha sido invocado por prestigiosos tribunales para interpretar la Convención de 1951) recomienda que los procedimientos respeten “requisitos básicos”, entre ellos que la autoridad de migración o la policía de fronteras actúen conforme al principio de *non refoulement*, y que ha de permitirse al solicitante permanecer en el país hasta que la autoridad competente adopte una decisión sobre el caso,¹³ o el de derecho de libre acceso a los tribunales o el de derecho a la no discriminación.

Dicho Manual, que no es de obligado cumplimiento, recomendó que los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado¹⁴ se ajustasen a determinados requisitos básicos:

a) Respecto del funcionario competente en primera instancia que reciba las

Protocolo puedan aplicar sus disposiciones, es necesario que los refugiados sean identificados. Esa identificación, es decir, la determinación de la condición de refugiado, aunque se menciona en la Convención de 1951 (véase el artículo 9), no está regulada expresamente. En particular, la Convención no indica qué tipo de procedimientos han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa. ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, párrafo 189. (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>)

¹² Muñoz Aunión, A, (2006), p. 50

¹³ ACNUR. Rodríguez Oconitrillo, P., Apuntes sobre el procedimiento para determinar la condición de refugiado (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/7326.pdf?view=1>)

¹⁴ Ya que es improbable que todos los Estados obligados por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 puedan adoptar procedimientos idénticos, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, con ocasión de su 28º período de sesiones, en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos. Esos requisitos básicos, que responden a esa situación especial, ya antes mencionada, en que se encuentra la persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado, y que permitirían ofrecer al solicitante ciertas garantías esenciales. ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, párrafo 189. (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>)

solicitudes de asilo (funcionarios de inmigración o de policía de frontera), deberá estar instruido para tratar por lo menos, los supuestos que pudieran estar contemplados en el ámbito de los "*instrumentos internacionales pertinentes*"; además de qué en todo momento las personas demandantes de asilo, sean puestas en manos de un superior, y se actúe en conformidad con el principio de no devolución ("*non-refoulement*").

- b) Se debe informar al solicitante del procedimiento que se le sigue, orientándolo sobre el mismo adecuadamente.
- c) Deberá existir, de ser posible, únicamente una autoridad central claramente identificada, que se encargue de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado, quien decidirá en primera instancia.
- d) Se debe proporcionar al solicitante los medios necesarios para presentar su caso a las autoridades competentes, incluido los servicios de un intérprete calificado. Así también, el solicitante debe ser informado que puede ponerse en contacto con un representante del ACNUR.
- e) Deberá informarse al solicitante cuando se haya determinado su condición. En caso de ser reconocido como refugiado, debe expedírsele un documento que acredite tal condición.
- f) En caso de no ser reconocido como refugiado, deberá otorgarse al solicitante, la oportunidad de apelar la decisión dentro de un plazo razonable, ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, ya sea judicial o administrativa, con arreglo al sistema prevaleciente; a fin de que se considere formalmente la decisión adoptada.
- g) Deberá concederse efectos suspensivos sobre la demanda de asilo, a efectos de que el interesado pueda permanecer en el país, siempre que no se haya tomado una decisión al respecto por parte de la autoridad competente y hasta haberse resuelto la determinación de la condición de refugiado del interesado en última instancia.

En la declaración adoptada el 13 de diciembre de 2011, en la reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados incide en la consideración del procedimiento de

consideración de refugiado como derecho del refugiado¹⁵. Así, la condición de la determinación de refugiado es declarativa. Si alguien alega temor fundado de persecución se necesita el procedimiento de determinación de la condición de refugiado para constatar que tal persona es un refugiado. Por consiguiente, de derechos como el *non refoulement* son titulares no solamente los refugiados sino los solicitantes. El manual considera igualmente básicos el derecho de apelación y la obligación de proporcionar al solicitante los medios necesarios para presentar su caso a las autoridades competentes.

La determinación de la condición de refugiado, íntimamente relacionado con la asilo y admisión, es de vital importancia para proporcionar protección internacional al refugiado. No obstante, como veremos a continuación el reconocimiento jurídico de refugiado no lleva implícito un acompañamiento automático de asilo, ya que éste se otorga a la jurisdicción de cada Estado, sin dependencia jurídica internacional, salvo a la que ellos mismos quieran vincularse en función de sus leyes.

1.3. SOBRE EL DERECHO DE ASILO: NOCION Y REQUISITOS

El Instituto de Derecho Internacional en su reunión celebrada en Bath el 11 de septiembre de 1950, define el asilo en los siguientes términos: “*Asylum is the protection which a State grants on its territory or in some other place under the control of his organs to a person who comes to seek it*”¹⁶

En general podemos conceptualizar el asilo como la protección “otorgada” por un Estado a determinadas personas. La idea prístina del derecho de asilo está, precisamente en la referencia a la facultad de los Estados para amparar a extranjeros o

¹⁵ “Hacemos un llamamiento a todos los Estados, para que tomen o sigan tomando medidas que fortalezcan el asilo y hagan más efectiva la protección de acuerdo con los estándares internacionales aplicables, por medio de la adopción e implementación de legislación nacional sobre refugiados y de procedimientos para la determinación del estatuto de los refugiados y el tratamiento de los solicitantes de asilo y (refugiados, prestando especial atención a los grupos vulnerables y a los individuos con necesidades especiales, incluyendo las mujeres, los niños y los ancianos” (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0747>)

¹⁶ *Anuaire de l'Institut de Droit International*, 1950. Art. 1.

apátridas que son injustamente perseguidos o amenazados.¹⁷ Dicha facultad dimana de la soberanía territorial de los Estados. Para el Tribunal Internacional de Justicia, el derecho de asilo Territorial no implica sino “el normal ejercicio de la soberanía territorial y no precisa de otra justificación.”¹⁸ Así, para Cortazar (1997), el asilo, en principio, no tiene que estar circunscrito a un tipo de persona determinado, sino que como facultad estatal, se otorgará a quien el estado soberano encuentre susceptible de tal amparo.

Diez de Velasco¹⁹, define el derecho de asilo como “*la protección que un Estado brinda a personas que no sean nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecuciones de las autoridades de otro Estado*”. Gortazar completa la definición con “... o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades”.

Podemos diferenciar entre asilo diplomático y asilo territorial. El asilo diplomático se conceptualiza como “*el refugio que los Estados pueden otorgar fuera de sus fronteras o de su territorio, en lugares que gozan de inmunidad, a personas que solicitan protección de la autoridad que las persigue o solicita*”. El asilo diplomático puede ser acordado en la sede de la misión diplomática o en la residencia privada del Jefe de misión, en naves o en aeronaves de combate, pero no en la sede de las organizaciones internacionales, ni de las oficinas consulares. Todo Estado tiene derecho a conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega. El asilo territorial consiste en “*la protección garantizada por un Estado a un extranjero en su territorio, contra el ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen, basada en el principio de non refoulement, que conlleva el ejercicio de determinados derechos reconocidos internacionalmente*”.²⁰

¹⁷ Gortázar Rotaeché, C.J.. (1997): *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*. Madrid, Dykinson, p. 76

¹⁸ *Asylum Case*. TIJ Reports, 1950, pag 274. El Derecho internacional es aún un Derecho de coordinación no de subordinación –como los ordenamientos de los Estados., sus sujetos sólo están vinculados a las reglas que ellos mismos crean,

¹⁹ Diez de Velasco, M, (1982): *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos, p. 399

²⁰ Glosario sobre migración (2006). nº 7 Derecho Internacional sobre Migración, pp. 8

Es por ello que en términos genéricos, el derecho de asilo, se usa en dos sentidos, en primer lugar, el derecho de conceder el asilo, un Estado puede dar asilo en su territorio a cualquier persona a su plena discreción, en segundo lugar, el derecho de toda persona a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país, la Declaración Universal de 1948 señala en su art. 14, 1º, que “*en el caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país*”.

Gotazar,²¹ aclara la diferencia entre la figura de asilo y lo que los convenios internacionales se menciona como refugio. El asilo es una institución arraigada en la soberanía de los Estados y según la cual, éstos otorgan su protección, a los nacionales de otros Estados o a los apátridas, en las circunstancias y con los requisitos que ellos mismos determinan. El refugio es un *status* definido por los convenios internacionales en la materia, que ostentan cuantos individuos reúnan las condiciones estipuladas por dichos convenios, y que debe reconocer todo Estado parte en los mismos. Sin embargo, el reconocimiento de dicho status no conlleva la obligación internacional de asilar (otorgando protección plena y permanentemente), sino que los Estados suelen reducir el significado de las obligaciones convencionales sobre refugio, a la no devolución del solicitante de asilo al país de persecución (non-refoulement²²) y al reconocimiento de un estándar mínimo de derechos.

Así, se denomina asilada cualquier persona que disfrute en la práctica de asilo que le haya otorgado un Estado, mientras que el término refugio hace referencia a la concordancia de la situación de dicha persona con la definición de refugiado aceptada

²¹ Gortázar Rotaache, C.J.. (1997): *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*. Madrid, Dykinson, pp. 80-81

²² Glosario sobre migración (2006). nº 7 Derecho Internacional sobre Migración, pp. 47. Principio de derecho internacional general e incluso, para algunos, de carácter imperativo o de ius cogens, recogido en el Artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de refugiados, en el que señala que “1) Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o refoulement, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2) Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave constituya una amenaza para la comunidad de tal país.”

por el Derecho Internacional. El refugio “se reconoce”, mientras que el asilo “se otorga o concede”²³

El derecho de asilo es un derecho soberano de los Estados. Compete a los Estados evaluar los motivos y fundamentos por los que debe otorgar o no el asilo. No obstante, el solicitante de asilo puede invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (“*en el caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país*”). Por su parte, el artículo 33 de la Convención de Ginebra y la Declaración de la Asamblea General de la Naciones Unidas de 1967, establecen que ningún persona puede ser sometida a medidas tales como la devolución en la frontera, y si hubieran entrado en el territorio donde buscan asilo, no deben ser expulsadas o devueltas al Estado donde puedan ser objeto de persecución, admitiendo como única excepción “*razones fundamentales de seguridad nacional incluida la afluencia masiva de personas*”²⁴.

Por lo tanto, frente al derecho de todo extranjero a solicitar la protección internacional, no existe una correlativa obligación del Estado a reconocer el asilo, sin perjuicio de que la decisión que adopte sea revisable ante los Órganos Jurisdiccionales. No obstante, los Estados que voluntariamente se vinculan a instrumentos internacionales sobre protección internacional quedan obligados a respetar los derechos protegidos en esos instrumentos.

El derecho de asilo puede solicitarlo toda persona que, “*debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y, hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país*

²³ La Convención de Ginebra es el instrumento legal que ha permitido proteger a millones de personas refugiadas en todo el planeta. Pero ni la Convención de Ginebra ni el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, es un convenio sobre derecho de asilo, ni recogen obligaciones de asilar para los Estados. Define quién es un refugiado y sus obligaciones con respecto a los Estados de acogida. Asimismo define las responsabilidades de los Estados firmantes que garantizan el asilo (protección legal, asistencia y derechos sociales).

²⁴ Declaration on Territorial Asylum. Artículos 1 y 3. El artículo 33 de la Convención de Ginebra la Asamblea General de Naciones Unidas de 1967 recogen una definición de *non-refoulement*, aunque, de modo expreso, hace excepción para el caso de los “refugiados en masa”

*donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*²⁵

Solicitante de asilo es la persona que solicita su admisión en un país como refugiado y se encuentra en espera de una decisión para obtener dicho status, de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales aplicables. En caso de que la decisión sea negativa, debe abandonar el país; puede ser expulsada, como cualquier otro extranjero en situación irregular, a menos que se le permita permanecer en base a consideraciones de carácter humanitario o por otras razones.

En principio, todo extranjero que considere que pueda encontrarse en alguna de las situaciones referidas en la respuesta a la cuestión anterior está legitimado para pedir asilo; si bien debe advertirse que la normativa española limita el derecho de asilo a los extranjeros no nacionales de Estados miembros de la U.E. o los apátridas a los que se les reconozca la condición de refugiado.

Un refugiado tiene derecho de asilo en condiciones de seguridad. Sin embargo, la protección internacional incluye algo más que la propia seguridad física. Los refugiados deberían recibir al menos la ayuda básica y los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal. Así, los refugiados tienen derechos civiles básicos, incluyendo la libertad de pensamiento, de movimiento, y el derecho al respeto como persona. De igual forma, los derechos económicos y sociales se aplican a los refugiados al igual que a otros individuos: derecho a asistencia médica, derecho a trabajar para los adultos, y derecho a la escolarización para los niños.²⁶

²⁵ Art. 1, A, 11 Convención de Ginebra 1951.

²⁶ ACNUR (<http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>)

CAPITULO 2. CRISIS HUMANITARIA Y REFUGIADOS

2.1. EL PROBLEMA MIGRATORIO: CARACTERISTICAS GENERALES QUE PRESENTA EN NUESTRO TIEMPO

Las personas refugiadas en el mundo no deja de crecer.²⁷ En los últimos cinco años, la hambruna en Somalia y sus consecuencias en Países del Cuerno de África²⁸ (Yibuti, Eritrea y Etiopía), con una gran inestabilidad política, económica y social y con continuas guerras, el recrudecimiento del conflicto en Costa de Marfil²⁹ por el poder entre las tropas del presidente saliente, Laurent Gbagbo, que se negaba a dejar el poder, y las del presidente electo en noviembre, Alassane Ouattara así como las revueltas en el mundo árabe, han elevado el número de refugiados hasta una situación denominada de “crisis de refugiados”

Las revueltas de los países musulmanes en la denominada “Primavera Árabe” tuvieron una de sus expresiones más dramáticas en la crisis de los refugiados. En 2011

²⁷ Informe del ACNUR: Tendencias globales 2010 (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7557>)

Informe del ACNUR: Tendencias de Asilo 2014. Niveles y tendencias en países industrializados (https://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion_fichero/tendencias_asilo2014.pdf)

Como personas refugiadas incluye a las personas reconocidas bajo la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; su Protocolo de 1967; la Convención de 1969 de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África; aquellos reconocidos de acuerdo al Estatuto de ACNUR; personas a las que se han concedido formas de protección complementaria (referida a la protección proporcionada en el marco de la legislación nacional o regional en los países que no conceden el estatuto de refugiado de la Convención de 1951 a las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional ante un riesgo grave) o aquellos que disfrutaban de protección temporal (disposiciones elaboradas por los Estados para ofrecer protección de carácter temporal a las personas que llegan de las situaciones de conflicto o de violencia generalizada, sin necesidad de determinación de la condición de refugiado formal o individual. Esta protección por lo general se aplica en las situaciones de afluencia a gran escala).

²⁸ Información de El País Blogs Planeta furtur, 15 de julio de 2011 (<http://blogs.elpais.com/3500-millones/2011/07/cuerno-de-africa-la-crisis-se-extiende-mas-alla-de-los-campos-de-refugiados.html>)

Decenas de miles de refugiados procedentes de Somalia -donde los años de guerra y la inseguridad han hecho que los efectos de la sequía sean aún peores- están llegando a Etiopía, donde los campos están simplemente saturados. Cerca de 1.400 refugiados somalíes entran cada día al campo de refugiados de Dadaab

²⁹ Información de El País Internacional, 5 de abril de 2011. (http://internacional.elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954405_850215.html) Solo en Abiyán (la ciudad más poblada, con más de 6 millones de habitantes), un millón de marfileños han tenido que abandonar sus casas para huir de la violencia, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y unas 100.000 personas se han marchado a Liberia

se inició un conflicto bélico en Siria. En esta guerra se enfrentaron en su inicio las Fuerzas Armadas de Siria del gobierno del presidente sirio, Bashar Al-Asad contra grupos armados rebeldes de diversa índole, conocidos en Occidente como la “oposición siria”. Más adelante, numerosos grupos y combatientes de los “rebeldes” se unieron a los yihadistas del Estado Islámico de Irak y el Levante (EI, ISIS o Daesh), lo que le permitió a este último expandirse e invadir vastas extensiones de Siria desde las zonas que ya ocupaba en Irak. La guerra civil en Siria ha dejado a más de 3 000 000 de refugiados y a la mayoría de las ciudades con una gran devastación.

Si bien Eritreos, somalíes, congoleños, afganos, ucranianos, etc., se han visto amparados por el derecho internacional como refugiados cuando solicitan asilo, han sido los problemas de los refugiados sirios el detonante para que los ciudadanos europeos seamos conscientes del grave problema de los refugiados y de los daños que dicha crisis está provocando desde 2011. Países como Líbano, Turquía o Jordania llevan años acogiendo a más de cuatro millones de sirios, pero los últimos acontecimientos bélicos y la persecución y masacre del denominado Estado Islámico ha desatado una afluencia masiva de refugiados a los países europeos. La guerra de Siria ha provocado una de las mayores crisis de refugiados de la historia. La tragedia se alarga ya cuatro años, pero en los últimos meses se ha producido uno de los mayores y más rápidos movimientos migratorios hacia las fronteras europeas. Más de 4 millones de personas se han convertido en refugiadas. Los niños son los principales afectados por este conflicto: 5,5 millones de menores están desplazados y 10.000 han fallecido a causa de una guerra que en total se ha cobrado unas 100.000 vidas. Es el mayor movimiento de desplazados desde la II Guerra Mundial³⁰

Desde 2001, millones de personas han huido de conflictos bélicos internos e internacionales, principalmente de la guerra contra el terrorismo (campaña militar de Estados Unidos apoyada por miembros de la OTAN y otros aliados), la guerra de Afganistán, la insurgencia en el Magreb (desde 2002), la insurgencia islámica en Nigeria (desde 2002), la invasión de Irak (2003), la guerra de Irak (2003-2011), la

³⁰ Informe del ACNUR: Tendencias de Asilo 2014. Niveles y tendencias en países industrializados (https://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion_fichero/tendencias_asilo2014.pdf)

acción de la guerrilla iraquí (2003-2011), la insurgencia iraquí posterior al retiro de las tropas de EEUU (desde 2011), la insurgencia de Al-Qaeda en Yemen (desde 2003), la guerra en el noroeste de Pakistán (desde 2004), la guerra civil en Somalia y otros conflictos en el cuerno de África, la guerra civil sudanesa, la Primavera árabe (2010-2013), la guerra , intervención militar e insurgencia miliciana en Libia (desde 2011), la guerra civil de Siria (desde 2011), la guerra civil sursudanesa (desde 2013) y más recientemente la segunda guerra civil de Libia y la guerra contra el Estado Islámico (desde 2014)³¹

La crisis migratoria actual o crisis de refugiados en Europa ha surgido como consecuencia del creciente número de refugiados que han pedido asilo por causas políticas y de guerras en sus países. Huyen de la guerra, del hambre, de las persecuciones, de la pobreza y la opresión y buscan canales de escape y puertas para encontrar un refugio estable y una vida segura en los países de la Unión Europea. En el caso de Siria, donde la guerra parece interminable, los datos³² del número de refugiados y desplazados hasta septiembre de 2015 es de 11.664.044, de los cuales el 50,5% son mujeres y el 49,5 hombres, están distribuidos fundamentalmente entre Siria con 7.600.000 desplazados dentro del país, Turquía con 1.938.999, Líbano con 1.113.941, Jordania con 629.266, Irak con 249.463, la Unión Europea que tiene una propuesta de acogida de 160.000 y Egipto con 132.375.

La mayoría de los refugiados proceden de Siria (54%), Afganistán (13%), Eritrea (7%), Irak (3%), Pakistán (3%) y Nigeria (3%), y están llegando a Europa fundamentalmente a través de Grecia, Italia, España y Malta

La crisis de los refugiados ha planteado dos grandes problemas, uno a las personas refugiadas que tratan de llegar a los países occidentales a pedir asilo, y otro a los países que lo reciben. Por una parte, la enorme movilización y avalancha humanitaria que está suponiendo esta crisis está haciendo que las personas fabriquen

³¹ La crisis global de refugiados en https://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_migratoria_en_Europa

³² Datos de la crisis migratoria. http://www.abogacia.es/site/derechos_refugiados/datos-de-la-crisis-migratoria/ y <http://www.accem.es/es/en-detalle/refugio/20j-refugiados-algunos-datos>

sus propias embarcaciones para escaparse o se pongan en manos de mafias que ponen a sus disposición en el mejor de los casos barcos de desguace y en el peor barcasas masificadas sin ningún tipo de control ni medidas de seguridad, que terminan destruidas y sus ocupantes ahogados en las aguas del Mediterráneo, imágenes que estamos observado de manera reiterada en los medios de comunicación. Por otra parte, algunos de los países que reciben a los refugiados en Europa no saben como responder al reto de su acogimiento, no saben qué hacer con ellos, entre otras cuestiones porque no existe una política global europea que pueda dar respuesta a dichas demandas. Países tales como Italia, Alemania, Hungría y Austria, entre otros, que están recibiendo más de 290.000 refugiados, pero el problema es que no existe una solidaridad compartida por todos los Estados y no todos están dispuestos a recibirlos.

Nos encontramos ante una ausencia de poder internacional efectivo para gestionar la crisis, así, mientras que la Canciller Alemana Ángela Merkel o la responsable de Política Exterior de la Unión Europea (UE), Federica Mogherini, piden una solución común de todos los socios comunitarios para afrontar la masiva llegada de refugiados, que implicaría un reparto de cuotas vinculantes, otros países como Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa, muestran su oposición a la recepción de refugiados, y en este sentido, el Primer Ministro húngaro Victor Orbán defiende el levantamiento de una valla para cerrar la frontera. No obstante y tras la reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, y tres semanas después de que el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, instara a los gobiernos a acoger refugiados que habían llegado a otros países, la UE ha adoptado una medida de calado para aliviar la crisis de los refugiados, la de repartir 120.000 asilados procedentes de los territorios con más llegadas, fundamentalmente Grecia e Italia, en el plazo de dos años. Pese al voto contrario de Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumanía y la abstención de Finlandia, ha supuesto un claro compromiso de la UE con la crisis de los refugiados. En dicha cuota Alemania (31.443), Francia (24.031) y España (14.931) son los que han adquirido un mayor compromiso en la acogida³³

³³ Desglose del régimen de ubicación de los Estados miembros, p. 3. Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas. Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015 (europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.pdf)

La crisis de los refugiados está poniendo de manifiesto la poca efectividad de los derechos internacionales y europeos legalmente reconocidos y la falta de responsabilidad para asumir el derecho de asilo. “Europa, sencillamente, no está aplicando el Derecho internacional. No cumple con su obligación de facilitar a los que buscan asilo que lo puedan hacer con seguridad. Está obsesionada con lo contrario: las devoluciones a los países de los que huyen, que los maltratarán o los matarán si vuelven. Gobiernos como el español han encontrado la expresión perfecta: “efecto llamada”. Lo que quiere decir que si cumplimos la ley internacional y acogemos a los que piden protección, vendrán más. O sea, que hay que vulnerar el derecho constitucional de asilo para que no nos lo demanden”.³⁴

“La falta de acuerdo para solucionar adecuadamente esta emergencia humanitaria aplicando los principios de los que se vanagloria la Unión Europea no es solamente el resultado de la falta sensibilidad de gobiernos como el húngaro, sin duda un deplorable ejemplo de la peor tradición política que todavía se resiste a desaparecer de nuestro continente. Cuando las decisiones se toman por los Estados a la unanimidad es difícil que prevalezca el interés general europeo. Al contrario, triunfan los egoísmos nacionales y la miopía, de la cual participan todos los estados. Una Europa federal, dotada de más políticas comunes en materias como la inmigración, seguridad, defensa, asuntos exteriores y fiscalidad es sin duda la mejor manera de promover el interés general de los europeos”.³⁵

2.2. DERECHOS Y PROTECCIÓN ACTUAL CON LA QUE CUENTA LA PERSONA DEL REFUGIADO

2.2.1. SOBRE EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

El marco normativo internacional se centra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y el

³⁴ Diego López Garrido, Catedrático de Derecho Constitucional y Diputado, en el [blogs.elpais.com](http://blogs.elpais.com/alternativas/2015/07/la-era-de-los-refugiados.html) (<http://blogs.elpais.com/alternativas/2015/07/la-era-de-los-refugiados.html>)

³⁵ Domenec Ruiz Devesa Ex Candidato del PSOE al Senado por Madrid. Vicepresidente del EEF-Spain. Asistente parlamentario acreditado en Europarl_ES, en el [blogs.elpais.com](http://blogs.elpais.com/alternativas/2015/09/la-crisis-de-los-refugiados-es-la-crisis-de-europa.html) (<http://blogs.elpais.com/alternativas/2015/09/la-crisis-de-los-refugiados-es-la-crisis-de-europa.html>)

Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, supuso el primer reconocimiento universal de que los derechos básicos y las Libertades fundamentales inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas. Todos los seres humanos nacen libres y con igualdad de dignidad y de derechos independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, o cualquier otra condición. *“En el caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en otros países” (Art. 14.1.)*

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951) y el Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados de 1967 (hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967), comprenden tres tipos de disposiciones. En primer lugar las disposiciones que contienen la definición básica de quien es (y quien no es) refugiado y de quien habiendo sido refugiado ha dejado de serlo. El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado constituye la guía para interpretar dichas disposiciones; en segundo lugar las disposiciones que definen el estatuto jurídico de los refugiados y sus derechos y obligaciones en su país de acogida. Aunque esas disposiciones no influyen en el proceso de determinación de la condición de refugiado, el órgano encargado de esa tarea debería tenerlas presentes, ya que su decisión puede ciertamente tener consecuencias de gran alcance para la persona o la familia de que se trate; y en tercer lugar otras disposiciones versan sobre la aplicación de los instrumentos desde los puntos de vista administrativo y diplomático. El artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967 enuncian la obligación de los Estados contratantes de cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el ejercicio de sus funciones y, en especial, de ayudarlo en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esos instrumentos

El problema más acusado del marco legal internacional es la rigidez de la definición de refugiado de la Convención y el Protocolo, que dejan fuera del amparo de la comunidad internacional una gama importante de personas que necesitan dicha

protección y que no coinciden estrictamente en los supuestos definidos en ese marco legal. Para que dicha definición sea eficiente y eficaz se debe llevar a cabo una interpretación más liberal de la definición de refugiado que contiene el artículo 1 del Convenio, así como de las demás disposiciones. Prueba de ello es la tendencia a adoptar definiciones ampliadas de refugiados en algunas regiones del mundo, tales como la africana o latinoamericana, que reconocen como refugiados a otros colectivos de personas, tales como los que huyen de una situación de violencia generalizada, conflictos armados internos, por razones de género u orientación sexual, o bien en virtud de la violación sistemática de los derechos fundamentales, es por ello que va cobrando protagonismo nuevas vías de protección internacional, como la protección subsidiaria en la Unión Europea.

Por otra parte, si bien la Convención de Ginebra y el protocolo definen las características que debe poseer una persona para ser considerado refugiado así como sus derechos y obligaciones, nos encontramos con una gran dificultad a la hora de dichas normas internacionales, y es que no se indican nada respecto al procedimiento que ha de seguirse para determinar la condición de refugiado, siendo dicho procedimientos esenciales para y por tanto “implícitamente requeridos para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención de 1951”³⁶, es decir, para que los Estados contratantes de los referidos tratados puedan cumplir sus obligaciones, antes necesariamente se deben identificar antes quien es un refugiado. La determinación de la condición de refugiado compete a los Estados, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa, lo qué ha dado como resultado procedimientos nacionales, de naturaleza muy diversa, algunos formalmente especializados en la materia, y en otros casos, la cuestión de la determinación de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general de extranjería, así como en otros países la condición de refugiado se determina a través de “medidas oficiosas o especiales”³⁷,

³⁶ Declaración del ACNUR sobre el derecho a un recurso efectivo en relación con los procedimientos acelerados de asilo. Publicada en el contexto de la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo de Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación del artículo 39 de la Directiva sobre procedimientos de asilo (OPA), y los artículos 6 y 13 del CEDH (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7843.pdf>)

³⁷ Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, párrafo 191 .

como puede ser la expedición de un documento de viaje. Por otra parte, existen países que no cuentan con un procedimiento administrativo con recurso, o bien con pocas posibilidades de alcanzarlo; en contraste con otros que tienen varios niveles en sus procedimientos administrativos o judiciales, que prevén incluso un recurso de casación, como sucede en la República Federal de Alemania.

2.2.2. EL MARCO EUROPEO: LOS REFUGIADOS Y EL DERECHO DE ASILO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

Inspirado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se adoptó el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (1950)³⁸. El objetivo del Convenio es proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros de la UE, ejerciendo un control judicial del respeto de dichos derechos individuales mediante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Convenio ha sido desarrollado y modificado por diversos protocolos adicionales que ha añadido el reconocimiento de otros derechos y libertades como el *“Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente”*.

El Convenio incorpora una serie de derechos protegidos (inderogables, derechos mínimos y restringidos)³⁹ Posteriormente los protocolos sustantivos al Convenio han ido aumentando de forma paulatina los derechos y libertades protegidos por el sistema convencional, entre estos destacan la prohibición de la expulsión masiva de extranjeros, el derecho a la residencia de los extranjeros que se encuentran legalmente en el Estado Parte o la protección judicial de los extranjeros en situación legal de un procedimiento de expulsión

³⁸ Convenio Europeo de los Derechos humanos 1950
(http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)

³⁹ Quesada Polo, S., (1998), “El Convenio Europeo de Derechos humanos. Apuntes sobre el sistema de control del Convenio”. *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia. pp 164-168

No obstante y también en el marco Europeo se presentan dificultades en la aplicación jurídica en los distintos Estados. En este sentido el profesor Carrillo Salcedo indica que *“El sistema europeo de protección jurisdiccional de derechos humanos (constituido en el Convenio y sus Protocolos adicionales de contenido normativo), no es un conjunto jurídico homogéneo que obligue por igual a todos los Estados parte: de un lado, porque no es idéntico el número de Estados partes en los diversos instrumentos jurídicos que integran el sistema; de otro, por el juego de las reservas, que indudablemente introducen factores de diferenciación en el alcance de las obligaciones de los distintos Estados partes, ya que no asumen todas las mismas obligaciones”*⁴⁰

La política de la UE en materia de asilo tiene por objeto armonizar los procedimientos de asilo de los Estados miembros mediante la instauración de un sistema común de asilo, con miras a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Los objetivos consisten en desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967

Dicha política de asilo se sustenta jurídicamente en dos pilares. Por una parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Roma, 1957)⁴¹, que entre otras cuestiones crea la ciudadanía de la Unión Europea, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. Dicho tratado recoge dos artículos relacionados con el refugiado y el asilo, así: La Unión Europea *“Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”* (Art.

⁴⁰ Carrillo Salcedo J.A. (1995), *“Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos II,”* en Cuadernos de Derecho Judicial, pp. 23-24

⁴¹ Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada (<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>)

67.2.)⁴². Por otra la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)⁴³ que enumera los derechos básicos que la Unión ha de respetar, así como los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. Se trata de un instrumento jurídicamente vinculante, elaborado para reconocer formalmente y dar visibilidad al papel que desempeñan los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la Unión. En diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. Dicho tratado “garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (Art. 18).

Diversos tratados Europeos supusieron un avance en materia de asilo⁴⁴ y un nuevo marco comunitario e institucional. Con el Tratado de Maastrich se produce un antes un después en la configuración de la política de asilo al reconocerse esta como una política de interés común para los Estados de la Unión. El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y con entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, da un paso cualitativamente importante en el marco de las políticas de asilo, pues, a fin de establecer progresivamente un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, comunitariza

⁴² “1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes. 2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya: un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria; y la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal. 3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo. (Art. 78)

⁴³ Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, art. 18, (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

⁴⁴ La política de asilo en Europa. Fichas técnicas sobre la Unión Europea 2015. pp. 1-2, (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.2.pdf)

el derecho de asilo dentro del Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Concedió a las instituciones de la Unión Europea nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo por medio de un mecanismo institucional especial. En su artículo 73 k se establece que en el plazo de cinco años, *“el Consejo establecerá medidas en materia de asilo, medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, medidas sobre política de inmigración y medidas que definan los derechos y condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros”*. Igualmente se incorpora un protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea⁴⁵. El tratado de Amsterdam proporciona un marco jurídico integral que permite tratar el asilo como un sistema único dentro de la Unión Europea⁴⁶. Introduce el concepto de *“flexibilidad”* que permitirá a los doce Estados miembros adoptar una aproximación común a las cuestiones relativas al asilo, en la medida en que están íntimamente relacionadas con la libre circulación de personas en un espacio interior sin fronteras. El tratado continua la línea iniciada en los Convenios de Schengen y Dublin que relacionan la condición de refugiado con el asilo de manera que se conceda a aquellas personas que reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.

Con posterioridad se van incorporando nuevas medidas e innovaciones a dicho Tratado con el objeto de mejorar la estructura jurídica europea en materia de asilo. El Tratado de Niza,⁴⁷ firmado el 26 de febrero de 2001 y con entrada en vigor el 1 de febrero de 2003, dispuso que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, el Consejo debía adoptar medidas en determinados ámbitos, en concreto criterios y mecanismos para determinar qué Estado miembro debía encargarse de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, así como una serie de normas mínimas (acogida de los solicitantes de asilo, estatuto de los refugiados, procedimientos). Asimismo, estipuló que el Consejo adoptase sus decisiones por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, a la hora de

⁴⁵ Tratado de Amsterdam, pp. 29 y 103 (<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>)

⁴⁶ Mariño Menéndez, F.M. (2001): La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo: Madrid. Pp. 149-152

⁴⁷ Tratado de Niza 2001 (https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_niza_es.pdf)

definir las normas comunes y los principios fundamentales por los que se debían regir estas cuestiones. El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, supone una innovación, ya que transforma en política común las medidas en materia de asilo. Su objetivo no es solo el establecimiento de normas mínimas, sino también la creación de un sistema común que incluya estatutos y procedimientos uniformes. Este sistema debe comprender los siguientes elementos:⁴⁸ un estatuto uniforme de asilo; un estatuto uniforme de protección subsidiaria; un sistema común de protección temporal; procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o la protección subsidiaria; criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud; normas relativas a las condiciones de acogida; asociación y cooperación con terceros países.

Igualmente, los sucesivos programas adoptados por el Consejo Europeo han influido profundamente en la aplicación de la política europea en materia de asilo. El Programa de Tampere, aprobado en octubre de 1999, el Consejo Europeo decidió desarrollar una política de asilo y migración común de la Unión europea con los siguientes elementos⁴⁹: colaboración con países de origen; un sistema europeo común de asilo; trato justo para los nacionales de terceros países; gestión de flujos migratorios. En el marco del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado el 16 de octubre de 2008, el Consejo Europeo *“recuerda formalmente que todo extranjero perseguido tiene derecho a obtener ayuda y protección en el territorio de la Unión Europea, en aplicación de la Convención de Ginebra modificado por el Protocolo de 1967”*. Asimismo el Consejo Europeo adopta pues cinco compromisos fundamentales cuyas acciones concretas continuará en particular dentro del programa que sucederá en 2010 al programa de la Haya⁵⁰: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las

⁴⁸ Tratado de Lisboa 2007. Art. 63
(https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf)

⁴⁹ La protección de los derechos fundamentales en el Espacio de la Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia (www.univerano.ua.es/es/cursosprevios/cursos2004/proteccion/conclusiones.pdf)

⁵⁰ Pacto europeo sobre inmigración y asilo.
(<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INIT>)
Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n° 80, p. 296
(http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/80/docu01.pdf)

prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; construir una Europa de asilo; crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo. El Programa de Estocolmo⁵¹, aprobado por el Consejo Europeo el 10 de diciembre de 2009 para el período 2010-2014, reafirma “*el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional*” (art. 6.2). Destaca, en particular, la necesidad de promover una verdadera solidaridad con los Estados miembros sometidos a presiones específicas y el importante papel que debe desempeñar la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Además de lo anteriormente citado, son fuentes del Derecho de la Unión Europea:

En primer lugar el Acuerdo de Schengen 1999/433/CE⁵² que constituye uno de los pasos más importantes en la historia de la construcción de la Unión Europea (UE), y que tenía dos objetivos: por una parte, eliminar los controles para las personas en las fronteras interiores y definición de las fronteras exteriores comunes y, por otra, un paquete de “medidas compensatorias” para reforzar y aumentar las fronteras exteriores como la cooperación judicial y policial, instauración de derechos de observación y persecución transfronteriza para las fuerzas policiales de los Estados pertenecientes a la zona. Entre estas medidas destaca la responsabilidad en materia de asilo.

En segundo lugar la Directiva 2001/55/CE⁵³, del Consejo, de 20 de Julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo

⁵¹ Programa de Estocolmo 2009, art. 6.2. El desarrollo de una política común de asilo debería basarse en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros tratados internacionales pertinentes. Una política de este tipo es necesaria para mantener la sostenibilidad a largo plazo del sistema de asilo y para promover la solidaridad en el marco de la Unión (ur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF)

⁵² Acervo de Schengen (<https://www.boe.es/doue/2000/239/L00001-00473.pdf>). Fue firmado en 1985 y entró en vigor en 1995. Actualmente la zona Schengen está formada por 26 países: los de la Unión (excepto Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgaria y Rumania) más cuatro extracomunitarios (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza).

⁵³ Directiva 2001/55/CE (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1225.pdf?view=1>)

equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DOUE L 212, 7 de Agosto de 2001), en la que se establece un dispositivo excepcional en caso de llegada masiva a la Unión Europea (UE) de nacionales extranjeros que no pueden volver a sus países, especialmente por motivos de guerra, violencia o violaciones de los derechos humanos. La legislación establece una protección inmediata y temporal para estas personas desplazadas y garantiza un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros para acogerlos y las consecuencias de dicha acogida. La protección temporal se aplicará a todos los Estados miembros cuando el Consejo adopte, a propuesta de la Comisión, una decisión que constate una afluencia masiva de personas desplazadas en la UE y precise los grupos de personas a los que se aplica la protección. Esta directiva tiene gran vigencia en el caso de la actual afluencia masiva de refugiados procedentes de Siria. La duración de la protección temporal será de un año y podrá prorrogarse a un máximo de dos años. Los Estados miembros deberán conceder a los beneficiarios de la protección temporal un permiso de residencia válido durante el tiempo que dure la protección. A los beneficiarios de la protección temporal se les autorizará: el derecho de ejercer una actividad retribuida o no, participar en actividades educativas para adultos, formarse profesionalmente y realizar prácticas en empresas; el derecho de acceder a un alojamiento adecuado; el derecho de recibir la asistencia necesaria en materia de ayuda social y alimentación cuando no dispongan de recursos suficientes, así como atención médica; el derecho a los menores de 18 años de acceder al sistema educativo en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida.

Las medidas contempladas en la presente Directiva se beneficiarán del Fondo Europeo para los Refugiados⁵⁴. En caso de que el número de personas desplazadas supere las capacidades de acogida indicadas por los Estados miembros, el Consejo adoptará las medidas oportunas, recomendando especialmente una ayuda adicional para los Estados miembros afectados

En tercer lugar, el Reglamento (UE) n° 439/2010⁵⁵, del Parlamento Europeo y

⁵⁴ Decisión n° 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo

⁵⁵ Reglamento (UE) N° 439/2010 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES>)

del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DOUE L 132/11, 29 de Mayo de 2010). El Reglamento establece la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones crítica. La EASO es una agencia de la Unión Europea (UE) que opera desde 2011. Sus funciones son: impulsar la cooperación entre Estados miembros en materia de asilo; apoyar a los Estados miembros cuyos sistemas de asilo y recepción estén sujetos a presiones especiales; mejorar la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

En cuarto lugar la Directiva 2011/95/UE⁵⁶ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2.011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DOUE L 337/9, de 20 de Diciembre de 2011)⁵⁷. La Directiva debía ser incorporada a la normativa interna de los Estados miembros de la U.E. con anterioridad al 21.12.2013, salvo por Reino Unido, Irlanda y Dinamarca que no participan en la adopción de la Directiva ni quedan vinculados por la misma.

En quinto lugar la Directiva 2013/32/UE⁵⁸ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional (DOUE L 180/60, de 29 de Junio de 2013). Establece los procedimientos para la concesión y retirada de la protección internacional (la condición de refugiado y la protección que se concede a las personas que no son refugiados, pero que correrían el riesgo de sufrir daños graves en caso de volver a su país de origen) en la UE⁵⁹. Debe ser incorporada a la normativa interna de los Estados miembros de la U. E. (salvo Reino Unido, Irlanda y Dinamarca que no participan en la adopción de la Directiva ni quedan vinculados por la misma) con anterioridad al 20.07.2015, con la salvedad de que el art. 31, apartados 3, 4 y 5, podrá serlo hasta el

⁵⁶ Directiva 2011/95/UE (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF)

⁵⁷ Ver principales logros de la Directiva en “*Un sistema Europeo Común de Asilo*” de la Comisión Europea p. 6 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

⁵⁸ Directiva 2013/32/UE (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES)

⁵⁹ Ver principales logros de la Directiva en “*Un sistema Europeo Común de Asilo*” de la Comisión Europea p. 4 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

20.07.2018.

En sexto lugar el Reglamento (UE) 604/2013⁶⁰ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DOUE L 180/31, de 29 de Junio de 2013). Tiene por objeto determinar lo antes posible cuál será el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo. Establece como principio que la solicitud de asilo será examinada por solo un Estado miembro a fin de evitar que los solicitantes de asilo sean reenviados de un país a otro o que se abuse del sistema y una sola persona presente varias solicitudes de asilo.

En séptimo lugar la Directiva 2013/33/UE⁶¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DOUE L 180/ 96, de 20 de Junio de 2013). La Directiva sobre condiciones de acogida pretende asegurar unas normas de acogida mejores y más armonizadas en toda la Unión. Supone la adopción de disposiciones comunes detalladas sobre la detención de los solicitantes de asilo, a fin de asegurar el absoluto respeto de sus derechos fundamentales⁶². Debe ser incorporada a la normativa interna de los Estados miembros de la U.E. en cuanto a los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30 y el anexo 1, a más tardar el 20 de julio de 2015.

En octavo lugar el Reglamento (UE) 516/2014⁶³, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.04.2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (DOUE L 150/168, de 20 de Mayo de 2014). El Fondo de Asilo, Migración e Integración su pone un respaldo de los esfuerzos nacionales dirigidos a aumentar la capacidad de acogida de solicitantes de asilo así como de mejorar la calidad de estos procedimientos, facilitando, de acuerdo con las normas de la UE, la integración de los

⁶⁰ Reglamento (UE) 604/2013 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES>)

⁶¹ Directiva 2013/33/UE (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ES:PDF>)

⁶² Ver principales logros de la Directiva en "*Un sistema Europeo Común de Asilo*" de la Comisión Europea p. 5 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

⁶³ Reglamento UE 516/2014 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_2014.150.01.0168.01.SPA)

migrantes a escala local y regional

La actividad de la Unión Europea en la creación de un sistema europeo común de asilo, refugio y protección temporal se ha focalizado en la práctica, en la adopción de los mínimos estándares comunes para permitir la coordinación de los aspectos procedimentales. Las realizaciones más significativas han sido la elaboración, y adopción, de actos que establecen los requisitos y criterios de actuación mínimos para convenir los beneficiarios de las diferentes formas de protección o para determinar la competencia para conocer de las solicitudes presentadas. Si bien la acción normativa, la labor desarrollada por las instituciones de la Unión Europea ha sido muy importante, y se ha centrado en aspectos y sectores diferentes, la normativa comunitaria permite el mantenimiento de las diferentes particularidades y excepciones en los Estados miembros

Son muchas las dificultades que nos encontramos en la aplicación y desarrollo de los tratados y normas europeas. Ya el desarrollo de las medidas previstas en el Programa de Tampere sufría distorsiones. En primer lugar por los atentados terroristas del 11 de septiembre hizo que la prioridad comunitaria de los aspectos relativos a la seguridad se antepusiera a otras consideraciones, cuestiones que se han ido acrecentando con los atentados de Londres en 2006, los de Madrid en 2008 y que son plenamente vigentes con los recientes atentados de París. En segundo lugar la complejidad institucional y la heterogeneidad de los regímenes jurídicos que nos encontramos al aplicar las disposiciones de los Tratados constitutivos. Por un lado, algunos Estados miembros participan con diferente intensidad en el diseño y la aplicación de las medidas relativas a la política de inmigración: Dinamarca, que excluye la aplicación del derecho comunitario de todo el título IV del Tratado de la Comunidad Europea; Irlanda y Reino Unido, habilitados para elegir la aplicación de los instrumentos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión Europea; y Noruega, Islandia y Suiza, que no son miembros de la Unión Europea, pero se encuentran asociados al desarrollo del acervo Schengen. **De otro lado**, la limitación de la legitimación activa para interponer la cuestión prejudicial a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros cuya decisión no es susceptible de ulterior recurso y que ha

sido severamente criticada por la doctrina, y que en cierta medida ha sido justificada, en parte, por “la necesidad de evitar que se suscite ante los jueces nacionales el planteamiento de cuestiones prejudiciales como maniobra dilatoria en los procesos de expulsión de extranjeros”⁶⁴ También es relevante la exclusión de la jurisdicción del TJCE, para conocer de las medidas justificadas por razón del mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior relativas a la eliminación de los controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores entre los Estados miembros.

2.2.3. EL DERECHO DE ASILO Y LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA EN EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL: COMENTARIOS A LA LEY 12/2009 REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO

Las normas de aplicación al Derecho de asilo en la normativa española son:

1. 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. (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978. Corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de noviembre).
2. Instrumento de Ratificación de 2 de junio de 1982, del Acuerdo Europeo número 31, sobre exención de visado para los refugiados, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959. (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1982).
3. Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991. (BOE núm. 81, de 5 de abril de

⁶⁴ M. Urrea Corres (2003): “El espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: hacia una jurisdicción flexible”, *UNED Boletín de la Facultad de Derecho*, nº monográfico, 23, pp. 73-82.

1994. Corrección de erratas en BOE núm. 85, de 9 de abril).
4. Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990. Instrumento de Ratificación de España de 27 de marzo de 1995 (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 1997. Corrección de erratas en BOE núm. 235, de 1 de octubre).
 5. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/ 1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995).
 6. Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas .(BOE núm. 256, de 25 de octubre).
 7. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE núm. 263, de 31 de octubre), modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

La nueva Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria se elabora como consecuencia del desarrollo normativo citado, que se iniciaría con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam de 1997, y que como consecuencia de la Cumbre celebrada en Tampere en 1999, traería consigo el compromiso claro e inequívoco de los Estados miembros, en orden al establecimiento de las estrategias a seguir, contribuyendo hacia un sistema europeo común en lo que al procedimiento de la determinación de la condición de refugiado se refiere, con un Estatuto del Refugiado uniforme, llamando a la aplicación plena y total de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, realizada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en Nueva York el 31 de enero de 1967⁶⁵.

La finalidad del legislador con la aprobación de la Ley 12/2009 es la de

⁶⁵ Sardina Cámara P. (2010), Comentarios a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Diario La Ley, N° 7370, Sección Doctrina,

actualizar y adecuar la regulación interna a la normativa comunitaria en esta materia, dando entrada en nuestro ordenamiento, a los elementos que integran el estatuto de protección internacional así como a los procedimientos para su consecución y reconocimiento⁶⁶

El punto de partida de la ley 12/2009 es la consideración conjunta de las formas de protección internacional⁶⁷. En efecto, se trata de “establecer los términos” en los que “podrán gozar” en España de dicha protección, constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas (art. 1)

El artículo 2 de la Ley 12/2009, reguladora del Derecho de Asilo y la Protección Subsidiaria, configura el asilo, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución Española⁶⁸, como la *“protección dispensada por España a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de Refugiado de acuerdo con esta Ley, con la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967”*

Por una parte, se concede el derecho de asilo a los que ostenten la condición de refugiados, es decir, *“a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él”* (Art. 3)

⁶⁶ Pérez Sola, (2011), “El derecho de asilo y la condición de refugiado: balance de 26 años de desarrollos legislativos”. Derechos y libertades nº 25, Época II, pp. 289-290

⁶⁷ Para García Mahamut “se incorpora al ordenamiento el concepto de protección internacional como un concepto superador del estatuto de refugiado”, motivado en gran medida en una realidad incontrovertible como es que muchos de los conflictos y persecuciones que se producen en la actualidad no están recogidos en la Convención de Ginebra. GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J., *Régimen jurídico del derecho de asilo en La Ley 12/2009*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2010 p. 42.

⁶⁸ Artículo 13.4. CE “La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”

Una de las novedades más significativas de la nueva, contenida en el art. 4, se refiera a la regulación con carácter autónomo de la persona beneficiaria de la protección subsidiaria, *“dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate”*. La fundamentación sobre la protección subsidiaria no descansa sobre “motivos humanitarios” sino que el legislador los reconoce como un derecho.

El amparo concedido con la protección internacional (término que engloba tanto el derecho de asilo como la protección subsidiaria) consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en la normativa española, la de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España mientras subsistan las circunstancias en virtud de las cuales se les concede el derecho de asilo o de protección subsidiaria. (Art. 5)

Quizá una de las novedades más polémicas que presenta esta norma es la relativa a las causas de exclusión y denegación de la protección internacional. El artículo 8 indica las causas de exclusión y entre ellas destacan las establecidas en el artículo 33.2 de la Convención de Ginebra, como *“aquellos que hayan cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad,...”* Además también quedarán excluidas de la condición de beneficiarias de la protección subsidiaria *“aquellas personas que constituyan un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público,...”*. (Art. 9).⁶⁹

⁶⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional nº 301/2012, de 30 de enero (<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/SAN%2030.1.2012.pdf>). La Audiencia rechaza el recurso en base a la excepción del artículo 33.2 de la Convención de Ginebra y confirma la denegación de la protección (lo que incluye la devolución al país de origen)

A este respecto Fernández de Aguirre (2012)⁷⁰ plantea que la situación del país de origen del solicitante de asilo, entendiendo por tal el país de su nacionalidad o, en el caso de los apátridas, de la anterior residencia habitual, incide de forma determinante en la decisión que deba adoptarse. Para el Magistrado, es necesario determinar lo que es un país seguro antes de tomar una decisión respecto a dejar de tener la condición de refugiado. Así, si bien en los casos previstos en la normativa internacional y española se hace necesario excluir a las personas de la condición de refugiado y del derecho al asilo, también es necesario acotar “el retorno, la devolución, la expulsión o la salida obligatoria del territorio español según corresponda” en los términos previstos en la Convención de Ginebra. Si bien por una parte a estas personas no se verían afectadas por el principio de “*non refoulement*”, por otra hay que respetar el artículo 10.2 de la Constitución Española, el artículo 3 del Convenio de Roma y los razonamientos del Tribunal de Estrasburgo, de tal forma que si se produce una devolución por dicha razones no sea al un país en el que existen motivos fundados para sobre la no existencia de garantías de respeto a la vida o a la integridad física o moral.

Se ha concretado la consideración de daños graves en la condena a pena de muerte o al riesgo de su ejecución material, la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante, las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno (art. 10) y “que o no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren acogerse a la protección del país de que se trate”, siempre que no concurra ninguna de las cláusulas de exclusión (art. 11) o de denegación (art. 12).

Podrán disfrutar de protección internacional las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas (Art. 16), por tanto quedan inicialmente excluidos de ella los ciudadanos comunitarios. El artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza reconoce el derecho de asilo. Por su parte el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge el desarrollo de una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal “destinada a ofrecer un estatuto apropiado

⁷⁰ Fernández de Aguirre, F. (2012), “Asilo y protección subsidiaria: apuntes sobre país de origen en la Ley 12/2009 y normativa comunitaria” *Revista de Jurisprudencia El Derecho* 3, pg. 1.

a todo nacional de un tercer país” necesitado de protección internacional (art. 78.1). Por tanto, el marco comunitario de asilo queda formalmente garantizado para los extranjeros extracomunitarios, pero excluye inicialmente su aplicación para los ciudadanos comunitarios, dado el grado de protección de los derechos y libertades de la Unión Europea.

Para el reconocimiento del derecho de asilo se ha definido los actos de persecución así como los motivos de persecución, evitando así la discrecionalidad en la interpretación. Así, los actos en los que se basen los fundados temores de ser objeto de persecución “deberán” ser “suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales” (art. 6). También se considerarán actos de persecución aquellos que sean “una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos como para afectar” de igual modo a una persona que en el supuesto precedente. Los actos de persecución “deberán estar relacionados” con los siguientes motivos de persecución la raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupo social determinado. (art. 7). Al objeto de precisar el alcance correcto de cada uno de estos motivos el legislador incorpora su significado preciso en orden a cumplir las condiciones para el reconocimiento del derecho de asilo.

La consecuencia esencial del reconocimiento de la protección internacional es la no devolución ni expulsión de las personas destinatarias del mismo, así como de los efectos que en la propia ley se señalan (art. 36), que sean objeto de regulación reglamentaria o se deriven de la normativa de la Unión Europea y, en su caso, de convenios internacionales ratificados por el Estado español.

El Título II (artículos 16 al 38) establece el procedimiento de reconocimiento de la protección internacional. En cuanto a las novedades que presenta el procedimiento podemos destacar⁷¹: la supresión de la presentación de la solicitud en los Consulados y Misiones Diplomáticas; el alcance que se reserva a las actuaciones del ACNUR. Se

⁷¹ Pérez Sola, (2011), “El derecho de asilo y la condición de refugiado: balance de 26 años de desarrollos legislativos”. Derechos y libertades nº 25, Época II, pp. 299-305

mantiene la comunicación al ACNUR de la presentación de las solicitudes de protección internacional y con carácter previo a la resolución de la solicitud presentada en frontera, se le dará audiencia; la previsión de la tramitación de urgencia en determinados supuestos, así como de la denegación de plano de la solicitud de protección presentada en frontera; puede prolongarse la presencia en las dependencias de la frontera del solicitante hasta un máximo de diez días para que el ACNUR informe, en el caso de que por parte de la Oficina de Asilo y Refugio se haya acordado una propuesta de resolución desfavorable a la admisión a trámite, por estar incurso el solicitante en alguno de los supuestos de exclusión o denegación (arts. 21.3 y 35.3); se ha incorporado a la norma la prestación de servicios sociales y de acogida de los solicitantes cuando carezcan de recursos económicos para la satisfacción de las necesidades básicas, así como la adopción de medidas necesarias para mantener la unidad familiar; se ha prestado atención a las personas solicitantes de protección internacional que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, *“menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada mujeres embarazadas, familias mono parentales con menores de edad, personas que han padecido torturas, violaciones y otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos”* (art. 46).

La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicara el reconocimiento establecido en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea (Art. 36)

La no admisión a trámite o denegación de las solicitudes determinarán el retorno, la devolución, la expulsión la salida obligatoria del territorio español (art. 37) . Entre los efectos de las resoluciones de denegación se incluye que se autorice su estancia o residencia por razones humanitarias “determinadas en la normativa vigente” (art. 37 b)

En conclusión, los aspectos mas desatacados de la Ley 12/2009, son

fundamentalmente las siguientes⁷²: se regula genéricamente la denominada protección internacional, concepto superador del estatuto de refugiado, que integra el derecho de asilo y la protección subsidiaria (art. 1 y 4); el estatuto o contenido de la protección subsidiaria es prácticamente idéntico al de asilado o refugiado. Los efectos y la tramitación de las solicitudes se regulan conjuntamente para ambas instituciones (Capítulos I y II del Título II) y los derechos sociales generales, derechos de acogida y autorización de trabajo, también son los mismos para todos los solicitantes de protección internacional (Capítulo III del Título II); la protección subsidiaria se otorga por unos motivos (art. 1) esencialmente, la condena a pena de muerte, la tortura o tratos inhumanos o degradantes, y las amenazas graves contra la vida o la integridad derivadas de conflicto internacional o interno; se comunitariza el derecho de asilo en cuanto se circunscribe a personas nacionales de países no comunitarios en línea con el Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea; aunque continua sin haber una definición de asilo y tal institución sigue apareciendo indisolublemente unida a la de refugio, se delimitan los elementos de la definición de refugiado (art. 3), y se detalla, por primera vez, el contenido de los actos de persecución (art. 6), de los motivos de persecución (art. 7), y de los agentes de persecución y de protección (arts. 13 y 14); desaparece la posibilidad de solicitar asilo en España en las misiones diplomáticas o embajadas españolas en el extranjero, si bien el art. 38 de la Ley permite a los embajadores españoles promover el traslado del solicitante del asilo a España, para iniciar los trámites de petición y protección; se presta especial atención al mantenimiento de la unidad familiar de los beneficiarios de protección internacional pues junto a la extensión familiar, se incorpora la reagrupación familiar; se prevé en el Título V un tratamiento específico para menores y otras personas en situación de vulnerabilidad (menores no acompañados, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, de edad avanzada, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o de género); se establecen programas anuales de reasentamiento (disp. adic. 1ª), que constituyen, desde la perspectiva internacional, un adecuado instrumento de solidaridad en el reparto de las cargas entre los Estados. Conforme a ello el Consejo de Ministros, en su reunión

⁷² Buisán García, M. (2011), La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria: Cuestiones procesales., *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, nº 2, pg. 1,

celebrada el 29 de enero pasado, ha aprobado el primer programa de reasentamiento para 2010 en el que se prevé la acogida de 75 refugiados; se contempla una regulación más pormenorizada de las causas y procedimiento de cese y revocación de protección internacional.

La nueva LAPS se enmarca dentro del objetivo de construir el Sistema Europeo Común de Asilo que inició su andadura en la UE hace exactamente diez años, tras la adopción por el Consejo de las Conclusiones de Tampere y la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Esta Ley cumple los objetivos que se persiguen en la UE con la transposición de las Directivas, pero se encuentra con el problema que nada más entrar en vigor ya se enfrenta con el hecho de que las Directivas que ha transpuesto van a ser modificadas para cumplir, básicamente, con los objetivos de aumentar la protección otorgada a las víctimas de persecución y de mejorar la coherencia de los instrumentos de asilo de la UE y de prevenir el fraude y aumentar la eficiencia del procedimiento de asilo.⁷³

La nueva ley introduce avances significativos, como la mejora de los estatutos de protección o la introducción de un cupo anual de reasentamiento de refugiados en España, además de desarrollar conceptos básicos que apenas estaban esbozados en la legislación anterior e introducir una mejor sistemática del texto, pero el retroceso es significativo ante la pérdida de garantías básicas y el aumento del margen de arbitrariedad de la Administración. En este sentido la nueva ley es un claro reflejo de la crisis del derecho de asilo, ante la primacía del control de fronteras, la gestión de los flujos migratorios y la seguridad, tal y como la entienden los Gobiernos, sobre la protección y la aplicación coherente de los Tratados internacionales. Tanto en la externalización de fronteras como en las repatriaciones se obvia el derecho de asilo y el principio de “no devolución”, núcleo central de la Convención de Ginebra que no puede soslayarse y que es aplicable tanto en territorio nacional como en frontera, haya sido la persona reconocida como refugiada o no. El control de fronteras aplicado de esta forma, conlleva una vulneración del derecho de acceso al procedimiento de asilo, teniendo en

⁷³ García Mahamut, R. “El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009: principales novedades y desafíos” en García Mahamut, R. y Galparsoro, J. (2010), *Régimen jurídico del derecho de asilo en La Ley 12/2009*, p. 88-89

cuenta que la legislación internacional y estatal exime de responsabilidad al los refugiados en las escasas vías de escape de sus países, que lo perseguidos no pueden utilizar los cauces migratorios ordinarios por el peligro que conllevan para su seguridad.⁷⁴ Por otra parte, no se puede denegar la solicitud del procedimiento de asilo utilizando la inadmisión a trámite “para despachar apresuradamente” peticiones de asilo que no sean inverosímiles, incoherentes o carentes de fundamento de manera obvia.

CAPITULO 3. LA INSUFICIENCIA DE LA PROTECCIÓN ACTUAL DE LOS REFUGIADOS

3.1. DIFICULTADES Y OBSTACULOS EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA HUMANITARIO DE LOS REFUGIADOS

Anteriormente pusimos de manifiesto algunas dificultades que se encontraban los refugiados como consecuencia de las interpretaciones y aplicaciones jurídicas de las normas internacionales y europeas en consonancia con las propias de cada país. Pero dichas dificultades se acrecientan con otras de tipo político, social o económica.

La lucha contra el terrorismo está suponiendo una dificultad en el reconocimiento de condición de refugiado o de la demanda de asilo. Las medidas de seguridad tomadas a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el 11 de marzo de 2004 en Madrid y los recientes atentados de París y el estado de alerta ante las continuas amenazas de atentados en los diversos países europeos, ha degradado gravemente las garantías contenidas en las políticas de inmigración y asilo en todo el mundo, especialmente en los EEUU y la Unión Europea⁷⁵. La importancia que dan los Estados a las medidas de seguridad, en muchas ocasiones generan argumentos políticos para socavar derechos de refugiado y poner muchas trabas para conseguir el asilo. Más aún cuando se está propiciando una clima

⁷⁴ Galpasoro J. “Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis” en García Mahamut, R. y Galparsoro, J. (2010), *Régimen jurídico del derecho de asilo en La Ley 12/2009*, p. 139-139

⁷⁵ Carrera Hernández, J (2011), “La Unión Europea diez años después del 11 de septiembre de 2011: una valoración desde la perspectiva de la seguridad interior”. *Revista Tiempo de Paz* nº 101, pp. 40-46

social de “*islamofobia*” en el mundo occidental, que no deja de ser una manifestación de racismo discriminación racial, xenofobia e intolerancia. Así nos encontramos con muestras repulsivas como la del magnate inmobiliario Donald Trump, candidato en las primarias presidenciales del Partido Republicano estadounidense, que ha relacionado los atentados de París con los refugiados que huyen de la guerra en Siria y ha manifestado en diversas actos de su campaña que los miles de personas que están llegando a Europa "podrían ser el mayor caballo de Troya de todos los tiempos". Estas declaraciones de un aspirante a ser el Presidente EEUU genera un caldo de cultivo social y de opinión que dificulta y obstaculiza la solución humanitaria de los refugiados.

Por otro lado, la crisis económica y la tasa de paro de algunos países europeos están suponiendo una gran dificultad para la atención a los refugiados. Hay países tales como Grecia, al que llegan grandes oleadas de refugiados sirios, que se ven sobrepasados ante la crisis. Los problemas económicos derivados del rescate, y las demandas de ayuda humanitaria de los refugiados, que lógicamente conllevan partidas de gastos del Estado ha generado tensiones y enfrentamientos entre la los refugiados por un lado y la policía y la población por otro. Para solucionar este problema es necesario que el Parlamento Europeo y países como Alemania consigan hacer ver que los refugiados pueden ser rentables para la economía europea y liderar y reformular modelos económicos que permita crear oportunidades tanto para los refugiados como para los ciudadanos de la Unión Europea. Los países ricos no podrán mantener su ritmo económico son más inmigración con el envejecimiento de la población y la baja natalidad, es por ello que los refugiados con alto capital humano costarán menos y aportarán más en el futuro, para lo cual debe ser un reto integrarlos socialmente y enb el mercado laboral

También debemos considerar las dificultades de la propia política común de asilo de la Unión Europea (SECA) que es mayoritariamente incumplida por los Estados de la Unión, y a la vez cada Estado de la Unión aplica su propia normativa, lo que provoca que los solicitantes de la protección internacional deseen hacerlo en unos Estados que tienen más amplia cobertura de derechos frente a otros, así, pedir asilo en Alemania no es lo mismo que hacerlo en España. El mero hecho de poder presentar la

solicitud es mucho más difícil en unos países que en otros. Alemania es el país de la UE que más solicitudes de asilo recibe y el que más ayuda proporciona para la integración de los refugiados (este año se esperan recibir más de 800.000 solicitudes), sin embargo España es uno de los países europeos donde es más difícil solicitar asilo político. El blindaje de las fronteras, especialmente en Ceuta y Melilla, ha provocado que muy pocas personas puedan presentar la solicitud de asilo político aunque también es cierto que, tradicionalmente, España es un país de destino de inmigrantes económicos (que se desplazan para mejorar sus condiciones de vida), más que de refugiados políticos (que huyen de la guerra o de la persecución política en sus países).

Analizado lo anterior, debemos plantearnos que la protección a los refugiados es más que una obligación moral o un acto de humanidad, una obligación jurídica, por lo tanto la concesión de asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado no es un acto sujeto a discrecionalidad, sino una obligación jurídica, un acto rigurosamente reglado por la Convención de Ginebra y el Estatuto de los refugiados y regulada en España por la Ley 12/2009.

3.2. ALGUNAS PROPUESTAS PARA ORIENTAR SOLUCIONES ALTERNATIVAS

El 23 de abril de 2014, Jean-Claude Juncker presentó en Malta un plan de inmigración de cinco puntos, reclamando una mayor solidaridad en la política de migración de la UE, como parte de su campaña por la presidencia de la Comisión Europea.

En el momento de asumir su cargo, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, encargó a un comisario específicamente responsable de migración que trabajara en una nueva política de migración como una de las 10 prioridades de las orientaciones políticas, el programa político sobre el que el Parlamento Europeo eligió a la Comisión.

Sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea, los Estados miembros

se comprometieron en una declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015 a actuar con rapidez para salvar vidas e intensificar las actuaciones de la UE en el ámbito de la migración. Dicha declaración se vio seguida pocos días más tarde por una Resolución del Parlamento Europeo.

La crisis migratoria del Mediterráneo, ha puesto de manifiesto varias necesidades inmediatas. Pero también ha puesto de relieve que la política conjunta en materia de migración de la UE debe hacer grandes esfuerzos en mejorar su coordinación. De cara al futuro, la Agenda Europea de Migración desarrolla las orientaciones políticas del presidente Juncker en una serie de iniciativas coherentes que se refuerzan mutuamente, basadas en cuatro pilares para gestionar mejor el tema de la migración en todos sus aspectos⁷⁶: en primer lugar la reducción de los incentivos para la migración irregular, en particular enviando funcionarios europeos de enlace en materia de migración a las Delegaciones de la UE en terceros países clave, modificando la base jurídica de Frontex, a fin de reforzar su papel en materia de retorno, un nuevo plan de acción con medidas encaminadas a transformar el tráfico de personas en una actividad delictiva de alto riesgo alto y bajo rendimiento, y abordando las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria; en segundo lugar, la gestión de las fronteras, salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores, en particular fortaleciendo el papel y la capacidad de Frontex, ayudando a reforzar la capacidad de los terceros países para gestionar sus fronteras, poniendo más en común, cuando proceda, determinadas funciones de vigilancia costera a escala de la UE; en tercer lugar la obligación de Europa de ofrecer protección, un buen sistema común de asilo, la prioridad es garantizar una aplicación plena y coherente del Sistema Europeo Común de Asilo, en particular promoviendo la detección sistemática y la toma de huellas dactilares y haciendo esfuerzos para reducir los abusos que se hacen de él

⁷⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración Bruselas 13 de mayo de 2015. (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)

mediante el refuerzo de las disposiciones relativas al “país de origen seguro” de la Directiva relativa a los procedimientos de asilo; evaluando y, posiblemente, revisando el Reglamento de Dublín en 2016; y por último, una nueva política en materia de inmigración legal, la atención se centra en el mantenimiento de una Europa en declive demográfico como destino atractivo para los inmigrantes, en particular modernizando y actualizando el sistema de tarjeta azul, revisando las prioridades de nuestras políticas de integración, y aprovechando al máximo los beneficios de la política de migración para las personas y para los países de origen, facilitando, por ejemplo, transferencias de fondos más baratas, rápidas y seguras.

El problema surgido recientemente con la huida masiva de ciudadanos sirios, evitando la masacre del denominado Estado Islámico, hacia los países europeos, han planteado la necesidad de que el 9 de septiembre de 2015 la Comisión Europea presentase un paquete integral de medidas para responder a la actual crisis de refugiados y prepararse para los retos de futuro. Estas propuestas han sido las siguientes⁷⁷:

En primer lugar, una propuesta de reubicación de emergencia de 120.000 personas manifiestamente necesitadas de protección procedentes de Grecia, Hungría e Italia⁷⁸. La clave de reparto se ha basado en el tamaño de la población (ponderación del 40%); el PIB total (ponderación 40%); un factor de corrección basado en el número medio de solicitudes de asilo en los cuatro años anteriores (10% de ponderación) y un factor de corrección basado en la tasa de desempleo (ponderación 10%)

En segundo lugar, un mecanismo de reubicación permanente en situaciones de crisis para todos los Estados miembros. La actual crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto que una presión extrema sobre el sistema de asilo de un Estado miembro puede poner en peligro la aplicación de las normas de Dublín. El sistema vigente no contempla excepciones a los criterios de responsabilidad, lo que genera desequilibrios y, en algunos casos, agrava las crisis. Como complemento al Reglamento de Dublín, la Comisión propone que se establezca un mecanismo de crisis que permita la reubicación

⁷⁷ Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas. Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015 (europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.pdf)

⁷⁸ La base jurídica es el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se establece lo siguiente: «Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

de los solicitantes de asilo manifiestamente necesitados de protección internacional. Con ello la UE podrá dar respuesta a una situación urgente y ayudar a los Estados miembros que se enfrentan a una situación de emergencia, sin tener que seguir en cada caso el largo procedimiento de adopción por el Consejo. Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas

En tercer lugar, una lista común europea de países de origen seguros. La Comisión propone establecer una lista europea de países seguros para facilitar el ejercicio, en todos los Estados miembros, de los procedimientos relacionados con la aplicación del concepto de país de origen seguro. La lista deber incluir, en primera instancia, a Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía . Cerca del 17 % del total de las solicitudes presentadas en la UE proceden de ciudadanos de esos siete países. Esta lista común europea no solo permitirá que los países de la UE aceleren los procedimientos de asilo para los solicitantes procedentes de países de origen seguros, sino que también reducirá las diferencias de enfoque entre Estados miembros respecto a solicitudes de asilo similares. Además, la lista eliminará posibles resquicios jurídicos y tendrá un efecto disuasorio sobre los movimientos secundarios de solicitantes de protección internacional que en la actualidad pueden tratar de llegar a un determinado Estado miembro donde creen que tendrán mayores posibilidades de recibir dicha protección. La lista de países de origen seguros también permitirá acelerar el retorno de los solicitantes que no cumplan los requisitos para obtener el asilo.

En cuarto lugar, una política de retorno más eficaz gracias a un manual común de retorno y un Plan de acción de la UE en materia de retorno. El programa de retorno va dirigido a los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro. El retorno no se aplicará a los solicitantes de asilo o a quienes necesiten protección y vivan en el temor de la guerra o la persecución. La Directiva relativa al retorno también establece claramente la obligación de respetar el principio de no devolución (es decir, ningún Estado expulsará o devolverá a un refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas).

En quinto lugar una Comunicación sobre las normas de contratación pública para

los dispositivos de ayuda a los refugiados. Los Estados miembros deben atender de forma pronta y adecuada a las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo en cuanto a vivienda, abastecimientos y servicios. La Comunicación ofrece orientaciones a las autoridades nacionales, regionales y locales para garantizar que al contratar estos servicios comprendan y cumplan la legislación de la UE. En relación con la actual crisis de asilo, la Comisión ha publicado una Comunicación que ofrece una visión de conjunto de las posibilidades de contratación pública de que disponen las autoridades nacionales según la normativa europea vigente. En particular, la vigente Directiva sobre contratación pública contempla un «procedimiento restringido acelerado» para casos urgentes y un procedimiento negociado sin publicación para casos excepcionales de extrema urgencia. Además, la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública establece un «procedimiento abierto acelerado». Todas estas disposiciones ya vigentes permiten adjudicar contratos con rapidez y atender así a las necesidades urgentes de los solicitantes de asilo. Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas

En sexto lugar, una Comunicación sobre la dimensión externa de la crisis de los refugiados. La Unión Europea está en la vanguardia de los esfuerzos internacionales para hacer frente a los conflictos y la inestabilidad y apoyar a las poblaciones afectadas. A lo largo de estos últimos años, la UE ha brindado un apoyo sustancial a los países de origen y de tránsito.

En séptimo lugar un Fondo Fiduciario de urgencia para África. La Comisión Europea ha destinado en torno a 1 800 millones de euros de los recursos financieros de la UE a la creación de un «Fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración ilegal en África».

Pero la comunidad internacional debe buscar soluciones duraderas. Una solución duradera es aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro. La comunidad internacional tiene la responsabilidad compartida de encontrar soluciones duraderas para las personas refugiadas. Existen tres distintas soluciones duraderas: La repatriación voluntaria, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; la integración local, en la cual el país de asilo ofrece

residencia; el reasentamiento, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirles de forma permanente. Las tres soluciones son de naturaleza complementaria y cuando se aplican de manera conjunta pueden formar una estrategia integral y viable para resolver una situación de refugiados y aunque no hay una jerarquía formal entre las soluciones duraderas, la repatriación voluntaria es la solución preferida por la mayoría de los refugiados.

CONCLUSIONES

Actualmente nos encontramos con un grave problemas de asilo ante la afluencia masiva de refugiados a Europa. La definición rígida dada por la Convención de Ginebra al refugiado junto a la concepción original de asilo concebido para la protección de las personas individualmente y no como movimiento de población así como que dicho Convenio no refleja la evolución de las necesidades de la comunidad internacional en el contexto actual de los movimientos masivos de personas, fenómeno que debe abordarse con la colaboración de la comunidad internacional, con base en el principio de “reparto de cargas”, hace necesario que la comunidad internacional se replantee la configuración de un nuevo estatuto de protección de naturaleza internacional, en razón de las personas que lo precisan y adecuado a las nuevas realidades y un sistema jurisdiccional internacional que reconozca la personalidad jurídica de las personas para hacer valer sus derechos y obligaciones.

En este contexto internacional, Europa ha configurado un marco jurídico más garantista, en el que se ha incluido un mecanismo de “protección subsidiaria” como un estatuto de protección para aquellas personas que escapan de la definición de refugiado del Convenio de Ginebra. En este sentido está siendo muy importante la labor del Consejo de Europa y el desarrollo jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo. Sin embargo el esfuerzo realizado que choca con la falta de voluntad política de los Estados miembros, no ha sido suficiente para lograr un Tratado o Convenio especializado en materia de asilo y refugio en el contexto del Consejo de Europa, que supondría una regulación más uniforme, eficaz y eficiente. Ello es debido a que en la Unión Europea

existen dos posturas con intereses encontrados: por una parte los Estados miembros con políticas restrictivas respecto de la inmigración y el asilo y por otra, las instituciones de la Unión Europea potenciando un marco jurídico de derechos humanos que en ocasiones no es aplicado de forma efectiva por los Estados miembros.

En el ámbito nacional, con la nueva Ley 12/2009, España ha dado un salto importante en la protección internacional de las personas que lo necesitan tal y como su misma exposición de motivos lo expresa, en un deseo de “servir como instrumento eficaz” para dicho fin. De esta forma es importante la inclusión de programas como el de reasentamiento de refugiados, que no existía en el anterior régimen legal, y el del nuevo estatuto de protección subsidiaria, configurado de forma más accesible y garantista que la se exige para cumplir con el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Si bien estos puntos son positivos no debe ser excusa para que España asuma una política nacional de protección más comprometida con los derechos humanos y más acorde con los valores y principios éticos de nuestra Constitución.

Debemos destacar que la lucha emprendida contra el terrorismo a nivel comunitario, ha erosionado las garantías de la institución del asilo o refugio en la Unión Europea. No obstante, en un mundo globalizado y en una sociedad civilizada se tiene que demostrar si el miedo impera sobre la solidaridad y la política sobre la compasión. La comunidad internacional debe abordar el problema con una mayor autoexigencia y compromiso, con menos “postureo” y más acción. Los derechos humanos no deben recortarse ni negociarse, los derechos humanos deben protegerse, cuidarse, vigilarse y defenderse. Eso es lo que tiene que hacer Europa y es lo que tiene que hacer España

Para facilitar el asilo y dotar de una mayor protección jurídica al refugiado podemos citar las palabras del Presidente Juncker en sus orientaciones políticas⁷⁹, “una firme lucha contra la migración irregular, los tratantes y traficantes de seres humanos, y la protección de las fronteras exteriores de Europa deben ir de la mano con una sólida política común de asilo, así como una nueva política europea en materia de migración

⁷⁹ Jean-Claude Juncker en “Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima comisión europea”. Ver en http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_es.pdf

legal. Ello requiere, qué duda cabe, una mayor coherencia entre diferentes sectores, como la cooperación al desarrollo, el comercio, el empleo y las políticas de asuntos exteriores y de interior. La UE debe seguir ofreciendo protección a quienes la necesitan. También debe reconocer que las cualificaciones que requiere una economía dinámica no siempre pueden encontrarse de forma inmediata en el mercado de trabajo de la UE o necesitarán tiempo para desarrollarse. Los migrantes que han sido legalmente admitidos por los Estados miembros no deben enfrentarse a reticencias y obstrucciones, sino que han de recibir toda la asistencia necesaria para integrarse en sus nuevas comunidades. Este aspecto debe ser crucial para los valores de los que los europeos deben sentirse orgullosos y proyectar en sus socios de todo el mundo”.

Termino, pues, con unas palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de la sentencia de 22 de abril de 2014: *“El TEDH es consciente de la necesidad de los Estados enfrentados a un gran número de solicitantes de asilo de disponer de los medios necesarios para afrontar un tal contencioso, así como de los riesgos de saturación del sistema. Sin embargo, el artículo 6 del Convenio, así como el artículo 13, obligan a los Estados contratantes a organizar sus jurisdicciones de manera que les permitan responder a las exigencias de esta disposición”* (pár. 104)⁸⁰. Los problemas logísticos no pueden ser excusa para la privación de los derechos esenciales de las personas. Desde el momento que España, y los demás Estados de la Unión Europea, se adhirieron libremente al sistema de protección internacional de los refugiados, tienen el deber jurídico de trabajar de forma coherente con los compromisos que ha asumido. Si no se hace así y dejamos que la situación se pudra, al final ocurrirá una vez más, como en otros momentos de la historia, que Europa no será capaz de soportar ni los males ni los remedios.

⁸⁰ Sentencia en la que el Tribunal de Estrasburgo declara que España violó el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la expulsión de 30 saharauis que solicitaron asilo en el año 2011. Ver [sentencia en udoc.echr.coe.int/eng#{\"languageisocode\":\[\"FRE\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"JUDGMENTS\"\],\"itemid\":\[\"001-142467\"\]}](https://www.echr.coe.int/eng#{\)

BIBLIOGRAFÍA

- Buisán García, M. (2011), La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria: Cuestiones procesales., *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, nº 2, pg. 1.
- Carrera Hernández, J (2011), “La Unión Europea diez años después del 11 de septiembre de 2011: una valoración desde la perspectiva de la seguridad interior”. *Revista Tiempo de Paz* nº 101.
- Celis, R.; Díaz, N. y Otros (2012), *La situación de la personas refugiadas en España. Informe 2012*. Madrid: La Catarata
- Diez de Velasco, M, (1982), *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Fernández Arribas, G., (2007), *Asilo y refugio en la Unión Europea*. Granada: Comares
- Fernández de Aguirre, F. (2012), “Asilo y protección subsidiaria: apuntes sobre país de origen en la Ley 12/2009 y normativa comunitaria” *Revista de Jurisprudencia El Derecho* 3, pg. 1.
- Fernando M., (2012), *El derecho internacional y europeo y la protección de los refugiados*. Tratado de Extranjería. Editorial Aranzadi
- Galindo Vélez, F. (2001), “Consideraciones sobre la determinación dela condición de Refugiado” en *Derecho internacional del los refugiados*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú.
- García Mahamut, R. y Galparsoro, J. (2010), *Régimen jurídico del derecho de asilo en La Ley 12/2009*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gortázar Rotaeche, C.J.. (1997), *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*. Madrid: Dykinson.
- Mariño Menéndez, F.M. (2001), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Mariño Menéndez, F.M. (2008), “La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados”, en *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas para el siglo XXI*. Barcelona: Bosch
- Muñoz Aunión, A. (2006), *Política común europea de derecho de asilo*. Valencia: Tiran Lo Blanch.

- Pérez Sola, (2011), “El derecho de asilo y la condición de refugiado: balance de 26 años de desarrollos legislativos”. *Derechos y libertades n° 25, 'Época II*, pp. 269-308.
- Quesada Polo, S., (1998), “El Convenio Europeo de Derechos humanos. Apuntes sobre el sistema de control del Convenio”. *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia.
- Rodríguez Oconotrillo, P. *Apuntes sobre el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado*. Publicaciones de ACNUR.
- Román Luján, B. (2009), La nueva Ley de Asilo: (Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria). *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, N° 22. Págs. 147-160.
- Sardina Cámara P. (2010), Aspectos relevantes sobre la nueva Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, N° 23, Págs. 303-306.
- Sardina Cámara P. (2010), Comentarios a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Diario La Ley*, N° 7370, Sección *Doctrina*.
- Trujillo Herrera, R. (2003), *La Unión Europea y el Derecho de Asilo*. Madrid: Dikynson.

DOCUMENTOS EXTRAIDOS DE LA WEB

- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea,
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Convenio Europeo de los Derechos humanos 1950
http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- Directiva 2001/55/CE
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1225.pdf?view=1>
- Directiva 2011/95/UE
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF>
- Directiva 2013/32/UE

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>
- Directiva 2013/33/UE
 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ES:PDF>
- Estatuto de ACNUR
 - <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0004.pdf?view=1>
- Glosario sobre migración (2006). nº 7 Derecho Internacional sobre Migración
 - http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Informe del ACNUR: Tendencias de Asilo 2014. Niveles y tendencias en países industrializados
 - https://www.eacnur.org/sites/default/files/publicacion_fichero/tendencias_asilo2014.pdf
- Informe del ACNUR: Tendencias globales 2010
 - <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7557>
- Manual de Derechos humanos de los grupos vulnerables. Universitat Pompeu Fabra
 - https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf
- Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. ACNUR.
 - <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>
- Pacto europeo sobre inmigración y asilo.
 - <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INIT>
- Reglamento (UE) 604/2013
 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES>
- Reglamento (UE) Nº 439/2010
 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES>

- Reglamento UE 516/2014
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.150.01.0168.01.SPA
- Sentencia de la Audiencia Nacional nº 301/2012, de 30 de enero
<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/SAN%2030.1.2012.pdf>
- Tratado de Amsterdam 1999
<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>
- Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada
<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- Tratado de Niza 2001
https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf