

00421  
101



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**EL ASILO TERRITORIAL EN ALEMANIA  
1945 - 2001**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:**

**KARINNA BELEN VAZQUEZ CUEVAS**



**Director: Prof. Pedro Medina Rodríguez**

**MAYO DE 2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

A Dios.

A mis padres, José Isabel y María Belia; mis hermanos, Alberto y Marisol; mis abuelos, Catalina, Jesús, Juana y José Luz, mis tíos y primos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a mis profesores.

Al profesor Pedro Medina Rodríguez, director de esta tesis.

A mis sinodales: Elma del Carmen Trejo, Jesús Gutiérrez, Juan Carlos Velázquez y Roberto Peña.

A los miembros del Centro de Relaciones Internacionales, en especial a la Mtra. Lucía Irene Ruiz, al Prof. Juan Palma, a la Mtra. Ileana Cid, a Tere, Fausto, Samuel, Alma, Gloria, Mari, Silvia, Raquel y Goyita.

A Dafne, a los integrantes del Coro Fratelli de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y a todas aquellas personas que de alguna manera me ayudaron a llegar hasta aquí.

A todos ustedes, muchas gracias.

Karina Belén Vázquez Cuevas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# Contenido

## Introducción

### 1. Protección del asilo en el sistema del ACNUR

1.1. Aproximación al concepto de asilo.....	2
1.2. Evolución histórica del asilo.....	11
1.3. El asilo desde la perspectiva de los tratados internacionales	
1.3.1. Instrumentos anteriores a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	15
1.3.2. El Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	18
1.3.3. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.....	25
1.3.4. La Declaración sobre el Asilo Territorial.....	28

### 2. El asilo en el contexto europeo

2.1. Schengen, Dublin y Tampere, ¿camino hacia la homogeneización?.....	31
2.2. Balance de la práctica del asilo en la Unión Europea.....	38

### 3. Problemática del asilo en Alemania

3.1. Antecedentes históricos recientes del derecho de asilo alemán: De la República de Weimar a la creación de la Ley Fundamental de 1949.....	43
3.2. El derecho de asilo en la Ley Fundamental.....	52
3.3. Estatuto legal de los extranjeros en Alemania y su relación con el derecho de asilo.....	60
3.4. El asilado en la sociedad alemana.....	70

Conclusiones.....	80
-------------------	----

Anexo: Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.....	88
--	----

Fuentes de información.....	108
-----------------------------	-----

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Introducción

Para el internacionalista, el estudio de los flujos migratorios será siempre un tema apasionante, en especial si se trata de un caso en el cual concurren elementos que a primera vista parecen discordantes. Sin embargo, conforme se avanza en el proceso de investigación encuentran lugar en un sistema completamente lógico, donde el derecho aparece en todo momento como un instrumento que los estados utilizan para mantener y de ser posible incrementar su capacidad de acción a nivel internacional.

La presente investigación pretende ser una monografía que sirva como introducción a los elementos jurídicos y políticos en que se encuentra envuelta la situación del asilo territorial en Alemania. Se espera, a través de los resultados del análisis bibliográfico, hemerográfico, documental y estadístico, obtener conocimientos confiables que pudieran ser, en el futuro, una referencia sólida para ensayos más profundos.

Por otra parte, el estudio de un caso particular, entendido éste como la descripción crítica de sus diferentes elementos, es útil como ejemplo de la manera en que un país o una región hace frente a una problemática determinada, como lo es el asilo. Se ha elegido el caso de Alemania porque este país es la primera potencia europea, y la tercera potencia mundial, después de los Estados Unidos y Japón, y en virtud de ello su posición tiene una gran relevancia cuando se habla de instrumentar planes de acción que afectarán a la Unión Europea en su conjunto. De manera semejante las medidas tomadas por Alemania en aquellas materias que aún no son competencia de la Unión influirá de alguna u otra manera en los ordenamientos jurídicos y políticos de otros países de la región.

El problema de los refugiados, asilados y desplazados ocupa hoy uno de los primeros lugares en la lista de las preocupaciones de ámbito internacional, no sólo por el significado humanitario que tiene, sino también por sus repercusiones sobre la paz, la seguridad y la estabilidad. No puede lograrse un nuevo orden mundial si antes no se consigue abordar eficazmente el problema de los desplazamientos humanos.

En un mundo donde la persecución, las violaciones masivas de derechos humanos y los conflictos armados siguen siendo una realidad cotidiana, la necesidad de proteger a los refugiados es más acentuada. Debe preservarse el asilo para quienes se

ven obligados a huir, pero la actual escalada y naturaleza del problema de los refugiados, así como la limitada capacidad de absorción de los países de asilo, indican claramente que los métodos tradicionales de protección ya no son suficientes.

En 1949, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana proclamaba que todo **perseguido político** tenía derecho al asilo en territorio alemán; no había mayores exigencias al respecto. En ese año, y bajo las condiciones de este país, la inclusión de un artículo de esa naturaleza no obedecía tanto al ánimo de corresponder con reciprocidad a las naciones occidentales que **acogían** a los miles de **refugiados** alemanes en el mundo, sino más bien al deseo de reivindicación del Estado alemán frente a una nueva correlación internacional de fuerzas que poco le favorecía en ese momento.

Dado que el ordenamiento jurídico respecto al asilo y el refugio se encontraban entonces en una fase temprana de su desarrollo, los diversos instrumentos internacionales existentes en materia de refugio y asilo dejaban –y dejan aún– los suficientes hilos sueltos, o vacíos para posibilitar interpretaciones erróneas, tanto de los Estados, como de los mismos solicitantes de asilo y refugio.

En general, esta tesis persigue el objetivo de analizar la condición jurídica y social de los asilados en la República Federal Alemana, de 1945 a 2001, tomando como referencia el ordenamiento legal en tres diferentes niveles:

1. El sistema propuesto por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
2. Las políticas europeas emanadas de los acuerdos de Schengen y Dublín, así como de la Cumbre de Tampere.
3. La normatividad alemana.

En particular, se busca ubicar la figura del asilo en el contexto del derecho internacional, definiendo en primer lugar, las principales categorías de análisis, para después enunciar críticamente los logros más relevantes de las organizaciones internacionales dedicadas a la protección del asilo y el refugio.

Posteriormente se abordará la presumible incompatibilidad existente entre los instrumentos internacionales en materia de refugio y asilo, lo dispuesto por el ordenamiento

jurídico alemán en esta materia y su aplicación práctica, para finalizar con la elaboración de un balance de la problemática actual del asilo en Alemania.

La investigación parte de tres supuestos a comprobar:

Si bien, no ha faltado la voluntad por parte de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para la correcta aplicación de las normas de asilo internacionales, las políticas migratorias alemanas y de algunos otros estados son altamente discriminatorias y esto constituye en sí una violación a los instrumentos por medio de los cuales Alemania se ha obligado a asumir determinada conducta.

En la actualidad, las violaciones masivas de derechos humanos y los conflictos armados siguen siendo una realidad cotidiana. La necesidad de proteger a los refugiados es mayor que nunca. Debe preservarse el asilo para quienes se ven obligados a huir de la persecución política en su patria, pero la compleja naturaleza del problema de los refugiados, así como la limitada capacidad de absorción de los países de asilo, indican claramente que los métodos tradicionales de protección ya no son suficientes, de este modo, el asilo es una figura que tiende a modificarse drásticamente, pues su protección y procuración ya no serán tareas de las organizaciones internacionales, sino cada vez en mayor medida de las entidades nacionales en particular.

Alemania es uno de los Estados más discriminatorios a nivel mundial en cuanto a la práctica del asilo se refiere, no sólo en lo concerniente a la aplicación de las normas jurídicas internacionales, sino también en lo que atañe a las condiciones de vida de los refugiados en territorio alemán, pues no le interesa ser un país receptor de asilados; de ahí se deriva el endurecimiento de sus políticas de extranjería. Esto, al mismo tiempo nos hace pensar, más que en protección de los ciudadanos alemanes frente a un posible descenso en sus niveles de bienestar debido a la recepción masiva de asilados, en un resurgimiento de la derecha como fuerza política, situación que, de continuar, irá recrudeciéndose de manera gradual, de manera que la violación de los derechos de los asilados se presentará como algo cotidiano y, además de todo, legal.

Para su exposición, este trabajo se ha dividido en tres apartados. El primer capítulo describe los hechos y circunstancias que rodean el nacimiento de la institución del asilo, lo

cual constituye la generalidad de que se derivan situaciones concretas, como la aparición del asilo en códigos nacionales e instrumentos internacionales, y la práctica del mismo en comunidades nacionales y momentos históricos determinados.

La segunda parte de la investigación, en un nivel más particular, aborda el ordenamiento legal y la práctica del asilo en la Unión Europea, tomando como punto de referencia los acuerdos de Schengen y Dublin, y la Cumbre de Tampere; se ha considerado pertinente incluir un apartado referente al asilo en la Unión Europea porque es necesario conocer el ambiente en el cual tuvo lugar la reforma del derecho de asilo alemán, considerando que tanto Europa es una gran influencia para Alemania, como esta última lo es para el continente, dada su fuerza en los diversos órganos y organismos de la Unión.

El tercer capítulo es el estudio del caso específico que da nombre a este trabajo. Aquí se analiza la evolución histórica reciente del derecho de asilo en Alemania, las leyes que rigen dicha institución y la situación que guardan los asilados en la sociedad alemana frente a los otros individuos, ciudadanos o no. Por último, en las conclusiones se presenta una evaluación de la situación del asilo en Alemania, así como las consideraciones finales y la posición personal de la investigadora acerca de la temática expuesta.



**1**

## **Protección del asilo en el sistema del ACNUR**

## 1.1. Aproximación al concepto de asilo

De acuerdo con el jurista inglés Guy Goodwin-Gill, a menudo se incurre en el error de dar por entendido el significado de la palabra *asilo*, aun en instrumentos internacionales se puede apreciar a menudo tal situación; por lo tanto no se llega a entender realmente qué elementos incluye y cuáles otros excluye dicho concepto tan sujeto a los vaivenes de la sociedad internacional, y sobre todo, a la aplicación desde una perspectiva política en la cual los elementos jurídicos son relegados al segundo plano.<sup>1</sup>

El término con que se designa a esta institución viene de la raíz latina *asylum*, y ésta del griego *ásilon*, que significa sitio inviolable, vocablo que a su vez está compuesto por la partícula privativa *á* y el verbo *siláo*, cuyo significado es capturar, violentar o devastar. De esta manera, asilo quiere decir, literalmente, sin captura, sin violencia o sin devastación; tal explicación fue válida durante la antigüedad y a principios del medioevo.<sup>2</sup> Con el crecimiento de los Estados nacionales y el correspondiente desarrollo de las nociones de jurisdicción territorial, supremacía y soberanía, la institución del asilo cambió radicalmente. Este desarrollo empieza percibirse con claridad a mediados del s. XIX. En consecuencia, la figura del asilo se transformó en una institución que implicaba mucho más que un recinto sagrado en el cual no podía ejercerse persecución.

El español Quintano Ripollés define al asilo como una momentánea derogación de las facultades jurisdiccionales y de imperio que el Estado posee sobre las personas que habitan su territorio.<sup>3</sup> Esta idea se complementa y amplía con la noción de que el asilo es la protección otorgada a un fugitivo por parte de una jurisdicción diferente a la suya, cuando éste es perseguido por sus creencias, opiniones, filiaciones políticas u otros actos considerados como delitos políticos; al respecto, el jurista mexicano Alonso Gómez-Robledo opina que "...Hasta ahora no puede decirse que alguna definición de lo que debe entenderse como *delito político* haya sido objeto de consenso dentro de la sociedad internacional, y todo deja entrever que el carácter político del delito seguirá siendo en la

<sup>1</sup> Guy S. Goodwin-Gill. *The Refugee in International Law*. Oxford. Clarendon Press. 1996. P. 172.

<sup>2</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *ACNUR. Un instrumento de paz*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Comité Español del ACNUR. 1996. P. 10.

<sup>3</sup> Antonio Quintano Ripollés. "Asilo". en *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Vol. I. Barcelona. F. Seix. 1950. P. 49.

mayoría de los casos un asunto del contexto propio en que se realizó, y de las circunstancias de la época.”<sup>4</sup> Sin embargo, en ningún momento la soberanía del Estado de origen debe verse lesionada.

De acuerdo con el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, toda persona tiene derecho a solicitar y obtener asilo en un país diferente al suyo<sup>5</sup>, y a gozar de la protección que ello implica. La protección internacional es compromiso de los estados el respetar las libertades y derechos básicos de los individuos a quienes se les haya concedido el asilo u ostenten la calidad de refugiados. Dicha obligación se expresa en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en julio de 1951 y consagra, entre otros aspectos, los siguientes derechos y libertades.

- Adquisición de bienes muebles e inmuebles.
- Derecho a la propiedad intelectual e industrial.
- Exención de medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de los extranjeros, impuestas para proteger el mercado laboral nacional.
- Derecho al ejercicio de las profesiones liberales.
- Acceso a la educación.
- No discriminación en lo referente a la asistencia pública, la remuneración, los seguros sociales, etc.
- En caso de no tenerlos, al asilado o al refugiado deben facilitársele documentos de identidad y de viaje.
- No imposición de sanciones penales a los solicitantes de asilo que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuvieran amenazadas, hayan entrado o se encuentren en el territorio del país de refugio en forma ilegal, a condición de que el mismo solicitante de asilo se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

---

<sup>4</sup> Alonso Gómez-Robledo Verduzco. *Extradición en derecho internacional*. 2ª ed. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. P. 116 *et seq.*

<sup>5</sup> ONU-Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York, 1948. Art. 14, párrafo 1.

- En ningún caso se debe expulsar al asilado o solicitante de asilo al territorio donde peligran su vida o libertad.
- El país de refugio tiene el compromiso de facilitar en todo lo posible la asimilación y naturalización de los refugiados.
- Tolerancia religiosa.
- Libertad de asociación, en lo que respecta a agrupaciones no políticas ni lucrativas.
- Libre acceso a los tribunales.
- Libertad de circulación.

Tales derechos y libertades señalan las consideraciones mínimas que el Estado de refugio debe tener con el asilado, sin menoscabo de cualquier otra facilidad que se quiera conceder. Por otra parte, el respeto a los derechos y libertades de refugiados y asilados no conlleva privilegio alguno sobre los propios ciudadanos del Estado de refugio; de hecho, la misma Convención hace hincapié en que tanto la persona protegida como el ciudadano serán tratados como si estuviesen en igualdad de circunstancias. Esto quiere decir que el interesado –al momento de solicitar empleo, por ejemplo– ha de cumplir con todos los requisitos que se exigirían si no fuera refugiado ni asilado, para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un individuo en su condición de asilado.<sup>6</sup>

Existen tres tipos de asilo: Religioso, territorial y diplomático;<sup>7</sup> aunque por lo regular se admite la división básica entre asilo territorial y diplomático. En el asilo religioso se acude al amparo de autoridades espirituales, y el lugar de refugio es un templo o un monasterio. En la actualidad, el asilo religioso prácticamente ha desaparecido en Occidente, aunque persiste en el derecho canónico.

El asilo territorial se desarrolló cuando empezó a declinar el religioso, es decir, al afirmarse las soberanías nacionales y al sobrevenir el reacomodo de fuerzas posterior a la primera Revolución Francesa.<sup>8</sup> En este caso, el fugitivo escapa del territorio donde es perseguido y solicita protección directamente en el territorio de otro país; de esta manera, se acoge a la indiscutible regla del derecho internacional que confiere a cada Estado la

<sup>6</sup> ONU-Asamblea General. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Nueva York, 1951. Arts. 5 y 6.

<sup>7</sup> Antonio Quintano Ripollés. *Op. cit.* P. 51.

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

exclusividad en el control de los individuos en su territorio, incluyendo todo lo referente a la exclusión, admisión, expulsión y protección contra el ejercicio de la jurisdicción de otros Estados. Aquí, es oportuna la pregunta acerca de qué es en realidad el asilo –sea territorial o diplomático–, ¿es un privilegio que el Estado concede, o una condición inherente al individuo?...

Existen diversos instrumentos internacionales que protegen el asilo, tanto a nivel regional como universal, sin embargo, es a nivel regional –en especial en América Latina– donde el derecho de asilo ha conocido un mayor desarrollo.

Los instrumentos de alcance universal más importantes son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de 1967.
- La Declaración sobre el Asilo Territorial (1967).

Entre los instrumentos a nivel regional podemos mencionar:

- La Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo (1928).
- La Convención de Montevideo sobre Asilo Político (1933).

Aunque *de jure*, el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país, en el segundo apartado de ese mismo artículo se señala que el asilo no puede ser invocado contra una acción judicial originada por delitos comunes, o por actos opuestos a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas<sup>9</sup>, y en esta frase cabe una amplia gama de recursos –sobre todo recursos políticos– para que sea el Estado quien decida si acepta o no la solicitud. Lo anterior se complementa con lo estipulado en la Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967, lo cual puede resumirse así:

- I. Toda persona en caso de persecución, tiene derecho a solicitar asilo y a disfrutar de él en cualquier país, siempre y cuando no invoque este derecho para evadir una legítima acción judicial.

---

<sup>9</sup> ONU. "Declaración Universal de los Derechos Humanos.". Nueva York, 1948. Art. 14

- II. Corresponde a los Estados que conceden el asilo calificar las causas que lo motivan.
- III. Ningún solicitante de asilo puede ser devuelto al territorio donde es perseguido, ni rechazado en la frontera si ya ha penetrado en el territorio donde busca asilo, salvo que el Estado en cuestión tema por su seguridad nacional, o considere que su población peligra como consecuencia de la inmigración en masa.<sup>10</sup>

Lo anterior es, en efecto, una afirmación de la soberanía del Estado, y una protección contra flujos de refugiados que en un momento pudieran tornarse desmesurados. Esto ofrece un interesante contraste con a lo expresado por el internacionalista Edmundo Hernández-Vela en su *Diccionario de política internacional*:

*“Desafortunadamente, todavía prevalece el criterio de que se trata de un derecho, y no de un deber, del Estado de otorgar o conceder asilo, en ejercicio de su soberanía, ni, por lo tanto, de un derecho de las personas de buscar y de que se les conceda en otro Estado asilo contra la persecución. El derecho de asilo debe ser proclamado como un derecho de los individuos que son víctimas de persecución política.”*<sup>11</sup>

En lo personal, considero que el Estado debe tener control en todo momento sobre los individuos que ingresan a su territorio, en especial si se trata de extranjeros. Sin embargo, no es de desestimar el planteamiento del Dr. Hernández-Vela, en virtud de que antepone la universalidad y la supremacía de los derechos del hombre.

El asilo diplomático presenta un punto de contacto con el religioso, ya que se otorga dentro de un territorio en que normalmente se ejerce la soberanía del Estado al cual pertenece el solicitante de asilo. Esta figura data de los orígenes mismos de la diplomacia como función permanente, es decir, del Congreso de Paz de Westfalia de 1648. En aquel tiempo se trataba de una derivación de la doctrina casi dogmática de la extraterritorialidad; de acuerdo con ésta, el local de las representaciones diplomáticas era considerado para todos los efectos como un enclave del Estado que envía en el Estado receptor.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> ONU. “Declaración sobre el Asilo Territorial”. Nueva York, 14 de diciembre de 1967.

<sup>11</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *Diccionario de política internacional*. 4ª ed. México, Porrúa, 1996. P. 28.

<sup>12</sup> Antonio Quintano Ripollés. *Op. cit.* P. 53 et seq.

Actualmente en el asilo diplomático el fugitivo pide protección en una embajada, valiéndose de la inviolabilidad de que gozan los locales de la misión diplomática, de acuerdo con la Convención de Viena de sobre Relaciones Diplomáticas de 1961;<sup>13</sup> inviolabilidad no significa que la misión sea una especie de enclave del Estado que envía, sino al hecho de que, por la naturaleza de las funciones que se cumplen en los locales diplomáticos, la irrupción en ellos por parte del Estado receptor podría devenir en algún incidente de importancia variable. En el caso del asilo diplomático el instrumento internacional más acabado corresponde a la tradición latinoamericana: La Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático, del 28 de marzo de 1954. La importancia de esta convención residió en que a partir de ese momento los estados americanos acordaron tener una reglamentación más clara para resolver casos tan controvertidos como el asilo en la embajada de Colombia en Perú, del político y dirigente de la organización Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Víctor Haya de la Torre. En este caso la Corte Internacional de Justicia falló en forma limitada al considerar que Perú carecía de razones para calificar a Haya de la Torre como un delincuente común, y que por lo tanto no procedía su reclamo de entrega; por otra parte, determinó que Colombia había concedido el asilo en forma irregular.<sup>14</sup>

*Grosso modo*, la Convención de Caracas establece que este tipo de asilo puede concederse en legaciones diplomáticas, buques de guerra, campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por delitos políticos; los estados se encuentran en su derecho de otorgar o no el asilo, así como de calificar la naturaleza del delito, y en ningún caso debe presentar explicaciones al respecto. El asilo diplomático es concedido provisionalmente por el jefe de misión diplomática, de navío de guerra, campamento o

---

<sup>13</sup>ONU. "Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas". 1961. Art. 22 <<1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión. 2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de los locales de la misión o se atente contra su dignidad>>.

<sup>14</sup> Cecilia Imaz. *La práctica del asilo y del refugio en México*. México, Potrerillos Editores, 1995. *Apud* José Máximo García Tovar. "De la tradición del asilo al reconocimiento de los refugiados en México: Solución a la crisis de refugiados guatemaltecos en la frontera sur. 1982-2000." Tesina. Inédito. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Junio de 2001. P. 6.

aeronave militar, pero después de concedido el asilo, la decisión debe ser ratificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Territorial.<sup>15</sup>

El asilo en buques de guerra extranjeros, o asilo marítimo es considerado como una vertiente del asilo diplomático, pero en este caso la ficción de la extraterritorialidad es todavía más acentuada. Según el jurista alemán Strupp, el buque es en efecto una fortaleza flotante, misma que sólo puede ser sometida al imperio de la propia soberanía estatal, y el fugitivo que busca y encuentra refugio en el buque se sustrae a la territorialidad del Estado exactamente de la misma manera que cuando traspasa sus fronteras, haciendo las veces de éstas los muelles en que la nave está fondeada.<sup>16</sup> La asimilación plena al asilo territorial no es posible, sin embargo, desde el momento en que dicho puerto se halla bajo la soberanía incuestionable del Estado ribereño. En naves no ancladas, navegando en aguas territoriales y más todavía, en ultramar, el problema ni se plantea siquiera, puesto que entonces es más evidente que sólo se hallan sometidas a la jurisdicción del pabellón que las cubre.<sup>17</sup> El asilo marítimo plantea con su realidad un conflicto por el evidente choque de soberanías: La del pabellón ostentado por el buque y la del Estado ribereño.

La codificación del derecho de asilo como institución internacional es relativamente reciente. El primer instrumento relevante en este sentido es el *Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional* (Organización de Estados Americanos, 1889), cuyo artículo 16 establece que los perseguidos políticos gozarán de asilo, y en su artículo 20 excluye la extradición por crímenes políticos.<sup>18</sup> Este instrumento no obstante ser un acuerdo de alcance regional, representa un antecedente importante para la redacción y aprobación de instrumentos de mayor alcance.

Cabe distinguir al asilo de otras figuras con las cuales se ve en constante relación: El refugio, el desplazamiento y la extradición. El término *refugiado* tiende a ser usado como sinónimo de *asilado*. Esto no es del todo incorrecto, ya que tanto el asilado como el refugiado escapan de condiciones o circunstancias intolerables, y por esta misma razón necesitan ser protegidas de la jurisdicción de la cual huyen. El destino del refugiado o del

---

<sup>15</sup> Edmundo Hernández-Vela. *Op. cit.* P. 30 *et seq.*

<sup>16</sup> Strupp, "Asyl", en *Wörterbuch des Völkerrechts*. Apud Antonio Quintano Ripollés. *Op. cit.* P. 54.

<sup>17</sup> *Loc. cit.*

<sup>18</sup> Guy S. Goodwin-Gill. *Op. cit.* P. 125.



asilado no es relevante, lo fundamental es la fuga hacia la seguridad y la libertad. La distinción entre asilado y refugiado radica en el motivo para escapar. El status de refugiado se le reconoce a quien huye en razón de un temor fundado de que su vida o integridad corren peligro. Estos temores pueden derivar de conflictos armados, pobreza extrema, hambruna, discriminación racial, desastres naturales, etc;<sup>19</sup> este escape rara vez se da en solitario; lo más frecuente es que los refugiados constituyan grupos de tamaño considerable, plenamente reconocidos a nivel internacional.

Por lo que respecta al asilo, sólo se habla de tal si la persona recibe protección de una jurisdicción extranjera a causa de la persecución por motivos políticos de que es víctima, y por lo general se trata de una persona conocida y muy bien identificada. En última instancia, el asilado puede considerarse como una subcategoría en el concepto de refugiado.

El asilo y el refugio son instituciones semejantes porque:

- Ofrecen protección a una persona en caso de persecución política.
- Son instituciones que buscan proteger los derechos humanos.
- Sus actos de protección nunca deben ser considerados como acciones hostiles hacia el país de origen del asilado.
- Protegen contra la extradición injusta.

Pero al mismo tiempo difieren en algunos aspectos:

- El asilo es constitutivo, mientras el refugio es declarativo.
- El asilo se concede exclusivamente por persecución política, y el status de refugiado puede ser reconocido al que se encuentra en peligro debido a su raza, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.
- El asilado puede recibir protección en su país de origen, a través del asilo diplomático, pero el refugiado debe necesariamente cruzar fronteras.
- El asilo se otorga de manera individual, mientras el refugio puede ser concedido tanto individual como colectivamente.

Los desplazados son grupos de individuos que han abandonado su hogar de manera  
Los desplazados son grupos de individuos que han abandonado su lugar de residencia de

---

<sup>19</sup> ONU-Asamblea General. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Nueva York, 1951. Art. 1.

manera forzada, como consecuencia de conflictos armados, desastres naturales o hambruna, y a quienes no se les ha reconocido el status de refugiados. Un desplazado puede serlo tanto en el interior de su país como en el plano internacional. Debido a que el desplazamiento suele devenir en crisis humanitarias, éste se encuentra contemplado dentro de la agenda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Organización Internacional para los Refugiados (OIR) prevé en su Constitución que a los delinquentes del orden común, así como los criminales de guerra y los traidores no les será reconocido el status de refugiado ni de asilado. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, por su parte, establece que de ella quedan excluidos quienes hayan cometido crímenes de guerra, contra la paz, contra la humanidad, los delinquentes ordinarios y los culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.<sup>20</sup> Los conceptos de extradición y asilo están relacionados entre sí, en la medida en que la negativa de extraditar a un perseguido político puede llegar a implicar el otorgamiento del asilo, y por otra parte, la extradición significa un rechazo a la concesión del asilo. En el caso de haber sido otorgado, el asilo debe ser respetado por los demás estados, incluyendo principalmente al Estado de cuyo territorio huyó la persona asilada.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibidem*. Art. 1F. Nueva York, 1951.

<sup>21</sup> Alfonso Gómez-Robledo Verduzco, *Op. cit.* P. 113.

## 1.2. Evolución histórica del asilo

El asilo es una práctica casi tan antigua como las primeras formas de organización humana, y sus características han evolucionado de acuerdo con los elementos que ofrecen los cambiantes y complejos contextos de la historia de las sociedades.

Los orígenes del asilo pueden rastrearse entre el legado de los pueblos trashumantes de Medio Oriente, varios siglos antes de la era cristiana. Estos pueblos, conocidos como “los hombres de la tienda”, obligados a transitar aluden al asilo a través de la hospitalidad. Por ejemplo, el poeta pre-islámico Urwa Ibn Al Ward decía, refiriéndose a su propia hospitalidad:

*“Mi lecho es el lecho del huésped, mi casa es su casa, ni siquiera una bella velada me induce a distraerme de él. Lo entretengo conversando porque incluso esto forma parte de la hospitalidad, aun sabiendo que terminará cediendo al sueño”.*<sup>22</sup>

Aquí se trata de una imposición de carácter ético. El concepto del asilo como tal se remonta a hace unos 3,500 años por lo menos y se encuentra, de una u otra forma, en los textos y tradiciones de distintas sociedades de la antigüedad. A mediados del segundo milenio a. C., al empezar a desarrollarse en Oriente Próximo varias entidades con una organización parecida a la de los Estados modernos y con fronteras bien definidas, se suscribieron algunos tratados entre los gobernantes de la región. En dichos tratados se hacía referencia a la protección a quienes huían de su patria. Tal es el caso de un rey hitita que suscribió un tratado con el gobernante de otro país, acordando lo siguiente:

*“En cuanto a los refugiados, declaro bajo juramento que cuando uno de ellos venga de vuestro país al mío, no os será devuelto. No es lícito devolver a su país a un refugiado que se encuentra en suelo hitita.”*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *ACNUR. Un instrumento de paz.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Comité Español del ACNUR, 1996. P. 10.

<sup>23</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La situación de los refugiados en el mundo – 1993.* Madrid, Alianza Editorial, 1994. P. 33.

La principal raíz del asilo es, desde luego, la religiosa, íntimamente unida con la filosófica. Inclusive la tradición greco-romana, que hizo notables aportaciones al derecho, se hace hincapié en que toda falta cometida contra el huésped era una de las más graves faltas que podían cometerse contra una divinidad vengadora; el extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y su familia tenía que ser objeto del más grande amor por parte de los hombres y de los dioses, por ello se debían tomar todas las precauciones para no cometer faltas contra los extranjeros.<sup>24</sup> En Platón, pues, la protección al extranjero se funda en el hecho de su indefensión; ésta a su vez es consecuencia del aislamiento. La norma platónica resume en la justificación moral de protección al extranjero las bases del asilo.<sup>25</sup> En Grecia el derecho de santuario se otorgaba a los *suplicantes* que buscaban la protección de los templos, como una institución ubicada en el ámbito de las normas religiosas. Entre los romanos se estableció el *Ius Hospitii*, ley civil de la hospitalidad como un acto social, que posteriormente adquirió un carácter jurídico.<sup>26</sup>

Para judíos, cristianos y musulmanes, en cambio, la protección al extranjero fuera de su patria obedecía al hecho de haber sido ellos mismos extranjeros sin hogar. En el caso del pueblo hebreo se hace referencia al Éxodo:

*“No maltratarán ni oprimirán a los extranjeros, ya que también ustedes fueron extranjeros en tierra de Egipto.”*<sup>27</sup>

Para los cristianos es una obligación acoger al forastero:

*“El Rey dirá a los que están a su derecha: ... tuve hambre y me alimentaron, tuve sed y ustedes me dieron de beber, fui forastero y ustedes me recibieron en su casa. Estuve falto de ropas y me vistieron. Estuve enfermo y fueron a visitarme. Estuve en la cárcel y me fueron a ver.*

*Entonces los bienaventurados preguntaron al Señor cuándo lo habían visto en tal situación. Él respondió: En verdad les digo*

---

<sup>24</sup> Platón. *Las leyes*. Apud Waldo Villalpando en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *ACNUR. Un instrumento de Paz*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Comité Español del ACNUR, 1996. P. 12.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> José Máximo García Tovar. *Op. cit.* P. 3.

<sup>27</sup> Éxodo 22:21.

*que cuando lo hicieron con alguno de mis hermanos más pequeños, lo hicieron conmigo.*"<sup>28</sup>

La era musulmana se inicia con otro exilio: la Hégira, punto de partida de la verdadera propagación del Islam. Mahoma había nacido en la Meca y trabajaba como pastor cuando recibió la revelación profética en el monte Hira; Su predicación, sin embargo, fue considerada subversiva y esto lo obligó, junto con sus seguidores, a refugiarse en Abisinia (Etiopía) y posteriormente en Yathrib, luego llamada Medina. Aunque Mahoma regresó a la Meca, Medina constituyó su hogar. Los restos del profeta reposan todavía hoy en la ciudad que le dio asilo.<sup>29</sup>

La práctica del asilo por razones religiosas llevó a que los templos y santuarios fueran considerados recintos inviolables, en los cuales podía refugiarse –de manera temporal– el extranjero perseguido por diversos motivos; generalmente se trataba de un delincuente que buscaba la protección de una jurisdicción extranjera pues tenía motivos fundados para suponer que en su patria sería tratado con injusticia.

Una nueva edad de oro para el derecho de asilo se inauguró en la Edad Media cristiana, explicable históricamente, por una parte, por el definitivo dominio de las ideas evangélicas de perdón y caridad y, por la otra, por el relajamiento de la autoridad secular cuya legislación estaba plagada de imperfecciones << bárbaras y arbitrarias >>, como fueron calificadas por la Iglesia. Ésta opuso a la barbarie externa las << treguas de Dios >>, y el asilo en santuarios y monasterios se convirtió en una especie de muro infranqueable.<sup>30</sup> La iglesia católica cobijó a los perseguidos bajo su jurisdicción, y al mismo tiempo los señores feudales dieron lugar a las primeras manifestaciones de asilo territorial, como un recurso para lograr una mayor capacidad de negociación. Ya no se trataba de una concesión al extranjero fugitivo en espera de no agraviar a deidad alguna, ni siquiera de un intento de discriminación entre individuos injustamente perseguidos y verdaderos criminales, como en los sistemas judío y romano; todo esto era clara pugna entre dos poderes: El estatal y el espiritual, mismo que aspiraba a convertirse en una manifiesta potestad terrenal, aunque en muchos aspectos ya lo había conseguido.

---

<sup>28</sup> Mateo 25:31–46.

<sup>29</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Op. cit.* P. 11.

<sup>30</sup> Antonio Quintero Ripollés. *Op. cit.* P. 50.

Con la Revolución Francesa de 1789, y con los enfoques que conllevan el liberalismo y el humanismo, el asilo adoptó su forma moderna. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano afirma en su artículo 10 que "nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley".<sup>31</sup>

Durante una buena parte del s. XIX las iglesias podían aún conceder asilo; hoy sólo tienen este derecho las embajadas. La práctica de conceder asilo interior en lugares sagrados reflejaba un respeto por la divinidad y la Iglesia, mientras que la concesión de asilo por los reyes, repúblicas o ciudades libres era una manifestación de soberanía. De modo tal que al aumentar el poder de la monarquía, el derecho a conceder asilo se fue transformando cada vez más en prerrogativa del Estado, anulando en consecuencia la inviolabilidad del asilo en recintos sacros. En el s. XVI, por ejemplo, Enrique VIII de Inglaterra abolió numerosos santuarios religiosos, y en su lugar designó siete ciudades de asilo.<sup>32</sup>

Si bien la expresión *derecho de asilo* aparece registrada por primera vez en 1725, hasta principios del s. XX el asilo seguiría considerándose más una facultad del soberano que un derecho de las personas a recibir protección.<sup>33</sup>

Por esta razón, entre otras, el florecimiento del Estado moderno condicionó que el asilo surgiera como un tema imprescindible del derecho internacional contemporáneo, poniendo de manifiesto las contradicciones resultantes del ejercicio del poder y las bases normativas de los estados. Ello permite considerar la perspectiva que adquiere el asilo en la política internacional, ligada a conceptos como soberanía y territorialidad.<sup>34</sup>

Es claro que las raíces política y jurídica del asilo descansan en las correlaciones de fuerzas existentes en toda forma de organización social, y ese entramado es el producto de procesos históricos caracterizados cada uno por sus propios factores y actores; esto es válido tanto en la antigüedad como en nuestros días.

---

<sup>31</sup> José Máximo García Tovar. *Op. cit.* P. 4.

<sup>32</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La situación de los refugiados en el mundo - 1993*. Madrid, Alianza Editorial, 1994. P. 33.

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> José Máximo García Tovar. *Op. cit.* P. 4.

### 1.3. El asilo desde la perspectiva de los tratados internacionales

#### 1.3.1. Instrumentos anteriores a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

La protección internacional de los refugiados es el marco en el que se promueven y defienden los derechos de quienes se han visto obligados a romper el vínculo que les unía con sus países de origen,<sup>35</sup> ya sea de manera temporal o permanente.

En el s. XX, la protección internacional de los refugiados y asilados nace en el marco de la Liga de las Naciones, como consecuencia directa de los trastornos causados por el fin de la Primera Guerra Mundial: El desmembramiento de los imperios Alemán, Austro-Húngaro y Turco-Otomano, el cordón sanitario en torno a la Rusia revolucionaria, así como la creciente inestabilidad en los Balcanes y el Cáucaso fueron los detonantes para que se produjeran desplazamientos masivos. La recién institucionalizada sociedad internacional enfrentó una crisis de refugiados que no se había visto en Europa desde mediados del siglo XIX. Pero de ninguna manera fue la Sociedad de Naciones la primera organización que se hizo cargo de la asistencia a los refugiados y asilados; a principios de 1912, con las guerras balcánicas, y en 1917, con la Revolución Rusa y el fracaso de la contrarrevolución, la protección de los refugiados, asilados y desplazados estaba en manos de organismos humanitarios, como la Liga de Sociedades de la Cruz Roja.<sup>36</sup>

La Sociedad de Naciones (SDN), si en muchos aspectos representó un fracaso, en el campo de la protección al refugio y al asilo resultó especialmente combativa. De esta manera, en 1922 surge uno de los mayores esfuerzos para brindar asistencia a refugiados y solicitantes de asilo: El Alto Comisionado para los Refugiados, presidido por Friedhof Nansen.

Durante la corta vida de este organismo de la SDN, y a pesar de la indiferencia de las potencias, se firmaron múltiples instrumentos internacionales –bajo el auspicio de la

---

<sup>35</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La situación de los refugiados en el mundo – 1993*. Madrid, Alianza Editorial, 1994. P. 11.

<sup>36</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *ACNUR. Un instrumento de Paz*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales–Comité Español del ACNUR, 1996. P. 27.

SDN o de otras organizaciones, como la Organización de Estados Americanos (OEA)– que se ocupaban del asilo y el refugio en zonas específicas. Entre los más relevantes destacan:

- I. Arreglo sobre el Problema de los Certificados de Identidad para los Refugiados Rusos, 1922.
- II. Arreglos sobre el Problema de los Certificados de Identidad de los Refugiados Rusos y Armenios, del 12 de mayo de 1926.
- III. Arreglo sobre a la Extensión de Ciertas Medidas Tomadas a Favor de Refugiados Rusos y Armenios a otras Categorías de refugiados, del 30 de junio de 1928.
- IV. Arreglo sobre el Status legal de los Refugiados Rusos y Armenios, 1928.
- V. Convención de la Habana sobre Asilo, 1928.
- VI. Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados, del 28 de octubre de 1933.
- VII. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados procedentes de Alemania, del 10 de febrero de 1938.<sup>37</sup>

Ninguno de estos instrumentos contaba con el apoyo efectivo de la sociedad internacional, a no ser aquellos países en cuyo territorio se padecían verdaderas crisis humanitarias, y ni siquiera ésta era una regla generalizada. Alemania, por ejemplo, se hallaba muy atareada construyendo un entramado político, económico, militar e ideológico que le permitiese afrontar una conflagración de considerables dimensiones, de manera que la emigración de los detractores del régimen nacionalsocialista le tenía sin cuidado, en tanto éstos dejaran sus riquezas en territorio alemán.

Otro problema de los mencionados instrumentos consistía en que, por más que en el documento se extendiera la protección a varias categorías de refugiados, las posibilidades materiales de la Liga de las Naciones y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) eran sumamente limitadas y los recursos, en todo caso, se destinaban a atender las necesidades de los refugiados y asilados procedentes de Europa y Asia Menor, dejando de lado las crisis suscitadas en el Lejano Oriente como resultado del expansionismo tanto

---

<sup>37</sup> Frances Nicholson y Patrick Twomey (editores). *Refugee Rights and Realities*. Cambridge. Cambridge University Press, 1999. P. xviii.



japonés como soviético. Inclusive cuestiones como el escape masivo de españoles perseguidos por el régimen franquista recibió escaso apoyo por parte de la Oficina de Nansen; en este caso los solicitantes de asilo tuvieron que apelar a la solidaridad internacional, justo en el momento cuando nuevamente, el mundo estaba a punto de vivir una guerra de mucho mayores alcances que la anterior.

Durante el periodo de entreguerras (1919-1939) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), aun cuando en un principio se pretendió que el derecho se consolidara como el contrato social internacional que frenara el estado de naturaleza entre los países, se experimentó uno de los contrastes más marcados entre el ser y el deber ser. En el ejemplo que nos ocupa, que es la situación del asilo y el refugio, queda claro que no basta la existencia de tratados, convenios, convenciones, estatutos, etc., sino que se requieren también la voluntad y los medios materiales para cumplirlos. Tampoco es suficiente la voluntad de los estados débiles, porque a pesar de la fuerza que pueda tener, en dichos estados surgirán siempre necesidades más urgentes. Para hacer cumplir un instrumento internacional, como lo fueron en su momento la Carta de la Sociedad de Naciones y los acuerdos que bajo su auspicio tuvieron lugar, se requería el sustento de un Estado o un conjunto de ellos, cuyas capacidades integrales, en suma, hubieran dado a la SDN lo que siempre le faltó: Poder..., puesto que soberanía no es sinónimo de fuerza ni de igualdad entre las naciones.

Sin embargo, cuando una institución, un organismo, o varios instrumentos internacionales fracasan, tampoco se puede asumir que todo se ha perdido. Es verdad que durante la Segunda Guerra Mundial poco o nada se pensó en la Oficina de Nansen, en la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados, o en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados Procedentes de Alemania, pero la prueba de que los esfuerzos no fueron vanos radica en que la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados no desapareció, sino que fue retomada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo el nombre de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

### 1.3.2. El Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue adoptado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, a sólo cinco años del fin de la Segunda Guerra Mundial. Para ese tiempo, oleadas de refugiados procedentes de Europa –occidental y oriental–, Medio Oriente, el suroeste asiático y África amenazaban con provocar una crisis humanitaria de escala nunca antes vista. Los refugiados y solicitantes de asilo ya no veían a Europa como un puerto de llegada seguro; ahora el objetivo era otro: América, y en concreto Estados Unidos.

Aunque el preámbulo del Estatuto plantea que la labor del Alto Comisionado está desprovista de todo carácter político,<sup>38</sup> dadas las circunstancias que rodearon el nacimiento de las Naciones Unidas y sus organismos subsidiarios es evidente que el ACNUR ni en sus orígenes fue, ni en la actualidad es una entidad neutral. Además, no obstante que *de jure* el ACNUR debe seguir las instrucciones de la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC), éstos se encuentran *de facto* subordinados al Consejo de Seguridad; y es un hecho que las potencias actúan en defensa de sus intereses y no por razones humanitarias o sociales.

En un principio, se suponía que el ACNUR sería una oficina que operaría sólo durante algunos años; recordemos que el Estatuto indica: “La Asamblea General examinará nuevamente, a más tardar en su octavo periodo ordinario de sesiones, las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado, a fin de decidir si ésta debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953.”<sup>39</sup>

Con seguridad se pensaba que las crisis de refugiados provocadas por la Segunda Guerra Mundial tendrían que haber desaparecido para diciembre de 1953, pero no fue así. Los constantes enfrentamientos armados indirectos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, así como la constante persecución política en las zonas de influencia de uno y

---

<sup>38</sup> ONU-Asamblea General. *Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados*. Nueva York, 1950. Art. 2.

<sup>39</sup> *Ibidem*. Art. 5.

otro hegemon, determinaron que los flujos de refugiados y solicitantes de asilo continuaran hasta nuestros dias, y asumieran formas cada vez más complejas.

El Alto Comisionado es un funcionario elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General, para un mandato de tres años. A su vez, el Alto Comisionado debe nombrar, por un periodo igual, a un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya. Las funciones más importantes del Alto Comisionado son:

- I. Promover la conclusión y ratificación de instrumentos internacionales para proteger a los refugiados y solicitantes de asilo, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos, con el fin de adecuarlos a los constantes cambios del contexto mundial o regional, según sea el caso.
- II. Prestar asistencia a los gobiernos y a los particulares que llevan a cabo esfuerzos para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales. En este punto sería más recomendable la asistencia a los particulares que a los gobiernos, si es que la intención es de verdad el bienestar del refugiado o asilado, porque las organizaciones de la sociedad civil suelen tener más contacto con el problema que las esferas estatales.
- III. Promover la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, como los desplazados en los territorios de los estados.
- IV. Tratar de que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes, y especialmente los necesarios para su reasentamiento.
- V. Obtener de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen.
- VI. Mantenerse en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas.
- VII. Establecer contacto, en la forma en que se juzgue conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados.

VIII. Facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

En sí, la Oficina del Alto Comisionado es competente respecto a cualquiera de los siguientes casos:

- Cualquier persona a quien le haya sido reconocido el status de refugiado conforme a los instrumentos internacionales vigentes antes de la creación del ACNUR.
- Cualquier persona, que no gozando del status de refugiado, haya salido de su país de origen por un temor fundado de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, y no pueda o no quiera, a causa de dichos temores, acudir al amparo de tal jurisdicción.<sup>40</sup>

Del mismo modo el Alto Comisionado deja de tener competencia respecto a cualquier persona comprendida en los párrafos anteriores si ésta se ha acogido de nuevo, por su propia voluntad, a la protección del país de su nacionalidad; si ha recobrado, también de manera voluntaria, la nacionalidad que había perdido; si ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del gobierno que se la ha otorgado; si se ha establecido de nuevo, sin ser forzado por nadie, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por el temor a ser perseguida; o si han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales le fue reconocido el refugio.<sup>41</sup>

Por otro lado existen algunas limitantes para el Alto Comisionado quien en ningún caso puede proteger *de jure* a personas que tengan más de una nacionalidad, que reciban protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas, que hayan cometido cualquier delito común, contemplado en tratados de extradición, o que sean responsables de crímenes de guerra o de lesa humanidad.

La Oficina del Alto Comisionado está situada en Ginebra, Suiza, y es financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas, sin embargo, dicho financiamiento se limita a los gastos derivados del funcionamiento administrativo de la Oficina. Todos los demás

<sup>40</sup> ONU-Asamblea General. *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Nueva York, 1950, Art. 6.

<sup>41</sup> *Loc. Cit.*

gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado son cubiertos mediante contribuciones voluntarias de los gobiernos o de los particulares.

La siguiente tabla muestra los principales estados que colaboraron económicamente con el ACNUR durante 2001, así como las cantidades donadas en dólares americanos:

Donador	Cantidad en US dólares
<b>Estados Unidos de América</b>	<b>244,396,110</b>
<b>Japón</b>	<b>88,715,398</b>
<b>Unión Europea</b>	<b>51,515,263</b>
<b>Suecia</b>	<b>40,641,809</b>
<b>Países Bajos</b>	<b>38,203,929</b>
<b>Noruega</b>	<b>30,461,407</b>
<b>Dinamarca</b>	<b>30,063,224</b>
<b>Gran Bretaña</b>	<b>24,218,360</b>
<b>Alemania</b>	<b>23,089,676</b>
<b>Italia</b>	<b>18,808,462</b>
<b>Total</b>	<b>590,103,638</b>

Fig. I. Principales estados donadores a la causa del ACNUR en 2001. Fuente: ACNUR, 2002.

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados muestra en sí lineamientos generales para manejar la cuestiones referentes al refugio y al asilo, conceptos que toma como sinónimos.

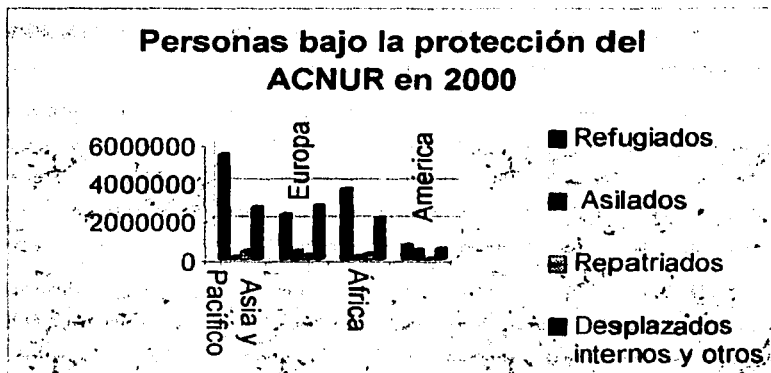


Fig. II. Fuente: ACNUR

FALLA DE ORIGEN

Los enunciados de este instrumento son tal vez demasiado amplios, pero hay que recordar que se trató sólo del principio de la moderna codificación de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, y sobre todo, de la primera entidad intergubernamental en materia de refugiados con un poder tangible que le sirve de respaldo, pues el derecho y la política no pueden separarse, ya que se nutren recíprocamente. Desde luego que el Estatuto, como los otros instrumentos que se revisarán a continuación, es imperfecto, pues el derecho en sí, en su calidad de ficción creada por el hombre, también lo es, pero se trata también de algo perfectible, que evoluciona con el contexto internacional.

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo la reconfiguración de la correlación internacional de fuerzas. Las alianzas militares a la usanza europea cedieron su sitio al orden bipolar de la Guerra Fría, caracterizado esencial y conjuntamente por la pugna ideológico-político-económica, entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Dicho esquema de conflicto se tradujo en diversos momentos de desfogue de la tensión acumulada, como las continuas crisis políticas y los enfrentamientos armados indirectos.<sup>42</sup> Con esto, aunado al flujo de refugiados producto de la conflagración 1939-1945, el número de solicitantes de asilo aumentó de tal forma que fue necesaria la creación de una instancia internacional de amplio alcance que se hiciese cargo del problema, por lo menos de manera parcial. Sin embargo, existía el temor de que esta nueva instancia fuera dotada con alguna facultad que le permitiera intervenir en las políticas internas de los estados, razón por la cual, sólo tras complejas sesiones de negociación, el nacimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue aprobado a través de votaciones de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, y entró en funciones el 1º de enero del siguiente año, con el abogado neerlandés Gerrit Jan van Heuven Goedhart como primer Alto Comisionado.<sup>43</sup> La actual Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados es la señora Sadako Ogata, de nacionalidad japonesa.

El documento que dio vida al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) –su acta de fundación– es un mandato por el cual este organismo recibe una instrucción expresa de la Asamblea General de proporcionar a los refugiados y

<sup>42</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *Diccionario de política Internacional*. 4ª ed. México, Porrúa. 1996. P. 290.

<sup>43</sup> ACNUR. *ACNUR: Un instrumento de Paz*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales–Comité Español del ACNUR. 1996. P. 38

solicitantes de asilo protección internacional. El paso del tiempo y los cambios en el escenario mundial han hecho evidentes las carencias del Estatuto del ACNUR, pero todavía mantiene su vigencia y opera como base legal en el caso de actividades en países que no hayan ratificado la Convención de 1951, o que lo hayan hecho con reservas.<sup>44</sup>

El ACNUR se gobierna a través de un órgano denominado Comité Ejecutivo (EXCOM), que funciona de manera similar a un parlamento nacional. Está constituido por las representaciones de estados particularmente preocupados por la causa de los refugiados y asilados, y son elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC). En la actualidad, hay cincuenta estados miembros del EXCOM. El Comité celebra reuniones anuales en la sede del ACNUR en Ginebra, y en estas reuniones pueden participar como observadores las representaciones de estados no miembros, y las delegaciones de otras organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. El EXCOM ejerce las siguientes funciones:

- Establece directrices políticas sobre las actividades del ACNUR.
- Aprueba el programa anual y el presupuesto correspondiente.
- Aprueba la ejecución de lo anterior y autoriza la recolección de fondos supeditados a la aceptación del programa y el presupuesto por parte de la Asamblea General.
- Estudia cuestiones financieras.
- Opera como órgano consultivo.
- Facilita el diálogo entre los países miembros.<sup>45</sup>

El Alto Comisionado tiene bajo su control una estructura dinámica que procura su representación en 118 países, adaptando siempre su red de oficinas a los continuos cambios en la situación de los refugiados en el mundo. La operación del ACNUR implica la colaboración con otros organismos de Naciones Unidas especializados en sectores como producción alimentaria (FAO), asistencia médica (OMS), educación (UNESCO) y adiestramiento profesional (OIT). La participación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) es en especial significativa para el aprovisionamiento de los campos de refugiados.

---

<sup>44</sup> ACNUR. *Op. cit.* P. 39.

<sup>45</sup> *Ibidem.* P. 92.

El ACNUR mantiene además contactos con los coordinadores o representantes residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya labor es administrar los proyectos financiados por el ACNUR en países donde éste no tiene representación.<sup>46</sup> Aquí, la cooperación con otras organizaciones internacionales se vuelve un factor vital, y cada vez cobra mayor fuerza el desempeño de las instancias no gubernamentales y de los bloques regionales.<sup>47</sup>

En cuanto a finanzas, el ACNUR no es autosuficiente, pues sus proyectos de operación carecen de fines de lucro y, en consecuencia, dependen exclusivamente de donaciones externas, como son las contribuciones voluntarias de los gobiernos, de organismos intergubernamentales, no gubernamentales, o del sector privado.<sup>48</sup> Las contribuciones no están constituidas solamente por sumas de dinero, sino también por bienes y servicios. Los cinco mayores donantes al ACNUR son Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Suecia y el Reino Unido.<sup>49</sup> El ACNUR tampoco tiene un presupuesto fijo como otras agencias de Naciones Unidas,<sup>50</sup> ya que éste depende de que las necesidades sean justificadas y aprobadas, situación incompatible con la realidad, porque tanto la magnitud como la frecuencia de las emergencias humanitarias son predecibles sólo en parte.

La Oficina del Alto Comisionado trabaja mediante la instrumentación de dos tipos de programas: Generales y especiales. En la categoría de programas generales se encuentran el programa anual y un fondo de emergencia para hacer frente a las situaciones más urgentes; el programa anual, a su vez, comprende los proyectos de base para la asistencia a refugiados desde la fase inicial de la emergencia hasta la búsqueda de soluciones permanentes.

Los programas especiales están a veces destinados a aquellas intervenciones fuera de las previstas en los programas generales. Entran en estos programas, por ejemplo, las ayudas alimentarias extraordinarias, la instrucción superior y proyectos específicos; en este

---

<sup>46</sup> *Ibidem*. P. 94.

<sup>47</sup> El ACNUR trabaja conjuntamente, entre otros, con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna (LSCRML), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de la Unidad Africana (OUA), el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE), etc.

<sup>48</sup> *Vid. Fig. II: Principales donadores a la causa de ACNUR en 2001*. P. 20.

<sup>49</sup> ACNUR. *Op. cit.* P. 110 *et passim*.

<sup>50</sup> La ONU asegura sólo entre el 25 y el 30% de los gastos administrativos del ACNUR.



rubro también es considerada la asistencia a personas no comprendidas en el mandato tradicional del ACNUR, como los repatriados y los desplazados internos.

En la actualidad, el ACNUR protege a cerca de veintidós millones de personas, de los cuales:

- a) Doce millones son refugiados,
- b) un millón asilados,
- c) ochocientos mil repatriados y
- d) el resto corresponde a la cifra de desplazados internos;<sup>51</sup>

Esto quiere decir que ACNUR sigue siendo la mayor organización internacional dedicada a la protección de refugiados y asilados, y brinda asistencia también a los desplazados internos. No obstante, la prioridad siguen siendo los refugiados, es decir, todos aquellos individuos que debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o a una opinión política, abandonan su país de origen y no pueden o no desean acogerse a la protección de ese país;<sup>52</sup> aunque la persecución por pertenencia a una opinión política de lugar al asilo propiamente dicho, rara vez los fugitivos de esta categoría huyen en masa, y el ACNUR, dado lo limitado de su presupuesto, no puede ocuparse exhaustivamente de casos individuales, o de grupos reducidos. Con base en esto, el distanciamiento de la figura del asilo de organismos internacionales, pasa a ser cada vez más una competencia exclusiva del Estado.

### **1.3.3. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados**

El desarrollo de un cuerpo de leyes, convenciones y directrices internacionales relativas a los refugiados y solicitantes de asilo comenzó a principios del siglo XX bajo el mandato de la Sociedad de Naciones. Este proceso alcanzó un logro importante el 28 de julio de 1951, cuando una conferencia especial de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>51</sup> UNHCR. "UNHCR auf einen Blick". Berlín, noviembre de 2001.

<sup>52</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *Op. cit.* P. 482 et seq.

En este instrumento se establece y define la calidad de refugiado y asilado – conceptos que en términos de la Convención son prácticamente sinónimos–, así como el tipo de protección legal y de asistencia que debe recibir la persona del asilado en las naciones signatarias, así como los derechos sociales y libertades que estos países están obligados a garantizarles. Del mismo modo, define las obligaciones de un refugiado para con los gobiernos de acogida, y especifica determinadas categorías de personas, como los criminales de lesa la humanidad, y los delincuentes del orden común, a quienes no se les concede el asilo.

Este primer instrumento se limitaba en particular a la protección de refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial, principalmente fugitivos del oriente y el centro del continente, que fueron las regiones más dañadas por las acciones bélicas; sin embargo, un Protocolo adoptado en 1967 amplió el alcance de la Convención en un momento en que el problema se extendía por todo el mundo. La Convención sirvió a su vez de inspiración a otros instrumentos regionales, como la Convención sobre los Refugiados en África, de 1969, y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados Latinoamericanos.

En la actualidad ciento cuarenta estados han ratificado a la Convención, pero al cambiar la naturaleza de la migración mundial e incrementarse drásticamente el número de personas en movimiento en los últimos años, se ha comenzado a cuestionar la relevancia de la Convención a principios del siglo XXI, especialmente en Europa, irónicamente su lugar de concepción. Lo anterior se infiere a partir de que en los últimos años se ha observado una involución en lo referente al derecho de asilo; no sólo la legislación comunitaria avanza lentamente, sino que inclusive da la impresión de retroceder, en virtud de que los estados se concentran en la cuestión del asilo como si fuese un problema que no rebasara las fronteras de cada uno, y no como un asunto que atañe a la sociedad internacional en su conjunto.

Para efectos de la Convención, un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual, debido a un temor fundado de persecución a causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u

opiniones políticas, y no puede o no quiere acogerse a la protección de su país, o retornar a él por temor a ser perseguido.<sup>53</sup>

Los gobiernos de acogida son los principales responsables de la protección de asilados y refugiados, pero el ACNUR también está obligado a mantener una estrecha vigilancia sobre este proceso e interviene si es necesario para asegurarse de que los refugiados reciben efectivamente la protección y no se les somete a una devolución forzosa, donde sus vidas podrían estar en peligro.

La Convención establece además que el ACNUR tiene el deber de buscar formas de ayuda a los refugiados para que éstos consigan un modo digno de vivir, lo cual se refiere a brindar al refugiado o asilado facilidades para educarse, emplearse y tener acceso a la seguridad social en el Estado receptor.

Contrario a lo que pudiera interpretarse, no es tarea de la Convención regular movimientos migratorios. En las últimas décadas, millones de migrantes económicos han abandonado sus países de origen para buscar mejores condiciones de vida principalmente en Europa Occidental y los Estados Unidos, lo cual puede ser legítimo, pero en todo caso, estas personas no están bajo el amparo de la Convención. Por lo tanto, estos individuos no deben ser confundidos con refugiados o solicitantes de asilo, situación que por otra parte, resulta bastante compleja, porque los flujos migratorios actuales suelen reunir a migrantes económicos, refugiados, desplazados, solicitantes de asilo, etc.

Cabe señalar que la Convención tampoco ofrece protección automática ni permanente. Pueden darse situaciones en las que el refugiado se integre por completo al país de asilo, pero también podría darse el caso de que alguien deje de ser refugiado cuando ya no existan las razones que justificaban su condición de tal. En este caso la persona dispone de un plazo razonable, que el Estado receptor establece, para regularizar su situación legal; el individuo, al perder la condición de asilado, puede regresar a su país de origen, emigrar a un tercer Estado o solicitar la residencia e inclusive la ciudadanía o nacionalidad del país que le brindaba protección.

---

<sup>53</sup> ONU-Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y los apartidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Nueva York, 1951. Art. 1.

Una de las debilidades de la Convención es que no fue diseñada para hacer frente a las causas y consecuencias del asilo y el refugio, sino sólo para esto último. Sin embargo, el otorgar a estar personas un grado definido de protección internacional, asistencia, y en su caso, ayudarles a comenzar una nueva vida, es ya un avance significativo. La protección puede contribuir a encontrar una solución general, pero al aumentar drásticamente el número de refugiados en los últimos años, se ha puesto de relieve que el trabajo humanitario no puede ni debe ser sustituto de la acción política para solucionar o evitar futuras crisis.

#### **1.3.4. La Declaración sobre el Asilo Territorial**

En 1967 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Asilo Territorial. En dicho instrumento la ONU reconoce que gozar de protección en caso de persecución por motivos políticos es uno de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, pero al mismo tiempo delimita el alcance de esta garantía:

“No podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar 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.”<sup>54</sup> En virtud de lo anterior no pueden ser considerados como candidatos a la protección quienes hayan cometido delitos como genocidio, tortura, apartheid, etc.

La Declaración sobre el Asilo Territorial se ve complementada, asimismo, por instrumentos como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos y Degradantes, misma que en su art. 3º enuncia lo siguiente:

- *“Ningún Estado Parte deberá devolver, expulsar o extraditar a una persona a otro Estado donde existan motivos fundados para sospechar que el individuo será objeto de tortura.”*

---

<sup>54</sup> ONU-Asamblea General. *Declaración sobre el Asilo Territorial*. Nueva York, 1967. Art. 1, párrafo 2.

- *Con el objeto de definir cuáles temores han de considerarse como fundados, las autoridades competentes deben tomar en cuenta todos los elementos que les sean relevantes, incluyendo la existencia, en el Estado de origen del fugitivo, de un patrón constante de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos.* <sup>55</sup>

En este momento sería oportuno preguntarnos si, a pesar de encontrarse enunciado en instrumentos internacionales de amplio alcance, el derecho de asilo es incompatible con el poder soberano de los estados. Se debe recordar que ya en 1954 –tres años después de la adopción de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y trece antes de la redacción de la Declaración sobre el Asilo Territorial–, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no incorpora expresamente el derecho a solicitar y disfrutar de asilo, sino que sólo protege a los extranjeros cuya estancia es legal de una deportación arbitraria; es claro que este punto no se refiere a los asilados en particular.

Por otra parte, la Declaración sobre el Asilo Territorial otorga al Estado la facultad de calificar la veracidad del dicho de un solicitante de asilo, pero señala que aun cuando su solicitud sea rechazada, el fugitivo no debe ser expulsado hacia el territorio donde teme por su vida o su integridad. No obstante, en cualquier caso el Estado queda en completa libertad de instrumentar cuantas medidas considere pertinentes para salvaguardar su seguridad, y nuevamente la interpretación de lo que puede representar o no una amenaza para la integridad de un país es un acto soberano y los demás estados carecen de facultades para cuestionarlo. Por lo tanto conceder o negar el asilo, o determinar cuándo un extranjero es pernicioso, son decisiones que poco tienen que ver con los derechos humanos y, por el contrario, son situaciones que pertenecen a la política interna de un Estado.

---

<sup>55</sup> Frances Nicholson y Patrick Twomey (editores). *Refugee Rights and Realities*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. P. 82 *et seq.*

## **2**

# **El asilo en el contexto europeo**

30A

## **2. 1. Schengen, Dublín y Tampere: ¿Camino hacia la homogeneización?**

El Acuerdo de Schengen está integrado por un conjunto de normas aprobadas el 14 de junio de 1985 en la ciudad de Schengen, Luxemburgo, por los representantes de cinco países de la entonces denominada Comunidad Europea, actualmente Unión Europea: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. El tratado fue ratificado el 15 de junio de 1990 y entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Posteriormente se adhirieron a él Italia (1990), España y Portugal (1993), y Grecia y Austria (1995). Su texto fue incorporado al del Tratado de Ámsterdam, el cual desde su entrada en vigor en 1999 constituye la base del sistema jurídico de la Unión Europea.

La importancia del Acuerdo de Schengen radica en el alcance de los puntos básicos que contempla:

- Supresión de los controles fronterizos y libre circulación de ciudadanos comunitarios en el ámbito del denominado "espacio Schengen", es decir el espacio conformado por los países que han ratificado el Acuerdo.
- Definición jurídica de las características de los "extracomunitarios" (ciudadanos procedentes de los estados que no pertenecen a la Unión Europea) y establecimiento de las reglas de su acceso, de los límites a su libertad de tránsito y a su acogida, y de las peticiones de asilo.

Pasando a otro instrumento, hasta el momento, el Convenio de Dublín sobre determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo constituye el principal elemento de armonización. Es un primer paso y cualquier valoración del éxito o fracaso de este convenio se ha de hacer no en función del objetivo final, la política común, sino en función de lo que pretende e indica su enunciado: Estado responsable de examinar la solicitud de asilo. Tras unos años de aplicación del Convenio de Dublín, éste debe ser objeto de una reflexión profunda, ya que cualquier armonización puede partir ya de la práctica reconocida que supone el Convenio y no tan solo de meras elaboraciones teóricas.

El análisis del Convenio de Dublín parte un imperativo: Se debe evitar que el solicitante de asilo presente su petición sucesivamente en distintos estados de la Unión



Europa. Para lograr esto, es necesario que siempre haya un Estado de la Unión que se haga cargo del examen de la solicitud.

Se supone que de este modo se evitan las devoluciones sucesivas entre unos estados y otros, pero en realidad, el hecho de que un caso se analice sólo en un país, supone una palpable disminución en los gastos de procedimiento, a partir de lo cual puede deducirse el verdadero trasfondo del Convenio de Dublin: Reducción de costos y optimización de recursos, algo aconsejable para todos los actores de las relaciones internacionales, pero que no parece tan legítimo cuando la protección de un derecho humano como es el asilo está en juego.

Se calcula que el 10% de las solicitudes de asilo presentadas en la Unión precisa de la aplicación del Convenio de Dublin; queda, por lo tanto, un 90% de solicitudes de asilo para las que la Unión no tiene política común. De este restante 10% en el que se aplica el Convenio tan solo el 1% llegó a ver ejecutada la decisión y finalizada con el traslado del solicitante de un país a otro. Por tanto, sólo el 1% de las solicitudes de asilo en Europa alcanzó el término previsto en Dublin.<sup>56</sup>

Por otra parte, el Convenio de Dublin ha sido objeto de fuertes críticas, principalmente debido a los escasos logros frente a las expectativas generadas. En este sentido los principales puntos de controversia son:

- ◆ A diferencia de los inmigrantes por motivos económicos, los asilados no eligen ni el país ni el momento de su huida. Por tanto, la obtención de una visa no se hará en función de la elección del país, sino de la facilidad de obtenerla o del acceso a un consulado, sin llamar la atención en el país de origen.
- ◆ Si para un perseguido detenerse a obtener una visa ya resulta peligroso o inoportuno, lo es más si acude a determinadas embajadas.
- ◆ Para el asilado, la visa no es un instrumento de entrada a un país, sino una cierta garantía de no devolución. No le importa su destino, sino la huida.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> Rinaldo Bontempi, *Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo*. Fundación Cidob. [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

Esta posibilidad de elección del país representa respetar la decisión del refugiado, facilita su inserción futura y si la decisión del país de la Unión fuera igualmente válida para el resto de los países de la Unión, ello permitiría mantener el aspecto positivo de Dublín. Además, si la decisión fuera negativa, la posible regularización sería más asequible y se evitarían situaciones irregulares o devoluciones costosas, al límite establecido por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Un aspecto poco claro del Convenio de Dublín, al margen de estas críticas a su contenido, ha surgido de la aplicación de éste: La ocultación de pruebas por parte del interesado para evitar o dificultar la aplicación del Convenio. Sin pasaporte ni visa un proceso legal entre estados puede alargarse indefinidamente y por lo tanto la aplicación del Convenio se hace imposible. En el caso de un solicitante de asilo, los elementos probatorios siempre son muy delicados y una devolución resulta gravísima, aparte de que supone la violación de uno de los deberes de los asilados: el de colaborar con las autoridades. En el fondo prueba que el solicitante de asilo prefiere una situación de irregularidad en un país que conoce, antes que el examen de una solicitud en un país desconocido. Para los extracomunitarios, la Unión Europea tiene no una, sino quince legislaciones distintas.

En materia de asilo, la construcción de un espacio común de libertad, igualdad y justicia en la Unión abre una serie de interrogantes que amenazan de hecho no ya el derecho de asilo, sino la posibilidad de acceder al procedimiento. De poco servirían una excelente política de asilo común, unos procedimientos rápidos y una protección social acorde con los principios enunciados si se impide con medidas paralelas el acceso al procedimiento.

Conviene poner atención a un conjunto de medidas que se plantean sobre la política de asilo a nivel comunitario, y que han sido implementadas de hecho por algunos estados. Elevar estas políticas al rango de una política común es un peligro más que evidente. Estas amenazas provienen de:

- ◆ *El establecimiento de las visas como mecanismo de acceso.* Un perseguido difícilmente podrá detenerse a solicitar y esperar una visa en un consulado o una embajada que pueden estar vigilados. Sin visas no hay entrada. De nada sirve la salvaguarda de que el solicitante de asilo no necesita estos documentos si el

encargado de velar por la entrada puede ser una compañía de transportes que exige pasaportes y visas a sus clientes. Sin pasaporte ni visa nadie puede abordar un vuelo internacional y el posible asilado permanece en tierra. El perseguido no accede al procedimiento de asilo, y no ya por decisión de la Unión Europea o de un Estado, sino por decisión de una compañía aérea.

- ◆ *La política de países de origen seguros.* El peligro de iniciativas de este estilo radica en asociar a "países amigos", aunque con regimenes de dudoso talante democrático, con las democracias formales que no pueden proteger a todos sus ciudadanos de agentes como la guerrilla, el terrorismo, los grupos paramilitares o el narcotráfico. Ningún Estado está exento de cometer una arbitrariedad contra alguno de sus ciudadanos y, por tanto, las solicitudes deben ser examinadas con el detenimiento que merecen.<sup>58</sup>
- ◆ *La designación de terceros países seguros.* Otro mecanismo de traspaso de responsabilidades, una especie de Convenio de Dublín a escala extracomunitaria. Si el solicitante que entra en la Unión ha hecho escala o permanecido en un tercer país que se pueda considerar seguro, debió haber permanecido y haber pedido asilo en él, a expensas de ser rechazado. Pueden ser países seguros para sus ciudadanos o para los europeos, pero no precisamente para otros ciudadanos: ¿de qué seguridad gozará un kurdo iraquí en Turquía que ha hecho escala en este país, si su destino final es Alemania?<sup>59</sup> Es probable que de ninguna.

Estas vías propuestas o impuestas por distintos estados suponen una violación del espíritu de la Convención; no son medidas técnicas, sino que tienen un profundo trasfondo político que limita de hecho la vía del asilo, vulnerando, por tanto, el derecho de asilo.

Con respecto a la Cumbre de Tampere, que creó el llamado "Espacio de Libertad y Justicia", en esta reunión tampoco se va más allá de expresar buenas intenciones acerca de los asilados, su situación en Europa y las relaciones de la Unión con los países expulsores.

---

<sup>58</sup> Rinaldo Bontempi. *Op. cit.*

<sup>59</sup> *Ibidem.*

Se reitera el compromiso de la Unión Europea para con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ya que recuerda que es necesario brindar una respuesta solidaria a las necesidades de tipo humanitario, y pide el desarrollo de un planteamiento común que garantice la integración en las sociedades europeas de los nacionales de terceros países que residen legalmente en ellas, se trate de refugiados, asilados u otro tipo de inmigrantes.

Los elementos esenciales para construir las políticas comunes en materia de inmigración y asilo, según el Consejo, son:

- a) La colaboración con los países de origen.
- b) Un trato justo de los nacionales de terceros países residentes en la Unión.
- c) El manejo eficaz de los flujos migratorios.

El primer elemento, *la colaboración con los países de origen*, se refiere a un enfoque global de la inmigración que tenga en cuenta la situación en aquellos países. Pide coherencia entre las políticas exteriores e interiores de la Unión. En su origen, esta propuesta pretende incorporar la idea de fomento al desarrollo y gestión común de los flujos migratorios. En la práctica, sin embargo, viene muy marcada por las gestiones hechas por el grupo de alto nivel denominado "Asilo y Migración", que es un grupo de trabajo del Consejo Europeo que ha elaborado lo que se denomina "*planes de acción*", destinados a una serie de países de origen de la inmigración, con orientaciones y resultados desiguales.

Del mismo modo, el texto acordado en Tampere establece de manera rotunda como objetivo el llegar a un procedimiento común y un estatuto uniforme para los solicitantes de asilo. Las diferencias en la concesión de asilo y las condiciones de acogida en la UE son muchas y esto crea situaciones muy difíciles de gestionar. Se pide asimismo que se definan formas de protección subsidiaria, y la creación de un sistema solidario de protección temporal de personas desplazadas, que tendría que contar con una reserva financiera para hacer frente a estas situaciones que, desde la guerra de Yugoslavia, obsesionan a Europa, especialmente a aquellos países cuya tasa de admisión de asilados es más alta que el promedio.

Es en el apartado que define los otros dos elementos –un trato justo de los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios– donde el Consejo afirma la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, vista la evolución de la situación económica y demográfica de la Unión, pidiendo una política de integración decidida que les conceda derechos comparables a los de los ciudadanos de la Unión. El Consejo afirma la necesidad de aproximar el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países al de los nacionales de los Estados miembros, y de crear un permiso de larga duración que conceda un conjunto de derechos de carácter uniforme, el más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión.

Consecuentemente con ello y con el Tratado de Ámsterdam, que incorpora a los objetivos de la Unión Europea la lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier forma de discriminación, las conclusiones hablan también de la necesidad de medidas concretas en tal sentido, en cooperación con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, con sede en Viena, y con el Consejo de Europa. Piden, en este sentido, el establecimiento de programas nacionales para la lucha contra la discriminación.<sup>60</sup>

Los jefes de Estado y de Gobierno dejaron claro en Tampere que estas directrices debían ser aplicadas inmediatamente, encargando al Consejo y a la Comisión su desarrollo. Y en contradicción con las decisiones tomadas en Ámsterdam, el Consejo declaró que debía hacerlo con transparencia, dialogando con la sociedad civil y bajo control democrático. Recordemos aquí que, por el momento, el Parlamento sólo es consultado sobre estas políticas y que el Consejo necesita unanimidad para legislar o, en otras palabras, que un ministro de un Estado miembro puede vetar cualquier decisión.

Contra esto, es necesaria una respuesta política y jurídica basada en el convencimiento europeo sobre los valores de los derechos humanos y su protección, sobre la democracia y la libertad como principios de toda convivencia. Esta no es una frase retórica, sino el que al fin y al cabo sirvió para dar origen a la Unión Europea, como superación de antagonismos históricos.

---

<sup>60</sup> Bontempi, Reinaldo. *Hacia de inmigración y un régimen común en materia de asilo*. Fundación Cidob. [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

También es necesario retomar y respetar los principios contemplados en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que es común a todos los países europeos, y que debería ser no el ideal, sino el mínimo de protección que los países brinden a los asilados y refugiados en su territorio.

Del mismo modo, debe pensarse en los sistemas de asilo como una apuesta al futuro: los perseguidos de hoy serán los dirigentes de mañana. Si los horizontes económicos, sociales y políticos de los europeos tienen un alcance mundial, también lo han de tener sus implicaciones solidarias.

Pero desde luego, estas reflexiones no son nada sin acciones concretas que las respalden. A falta de una política común de asilo, salvo el limitado Convenio de Dublín del asistimos a un *continuum* de declaraciones políticas informales, de sugerencias de acción, de documentos de reflexión, que sin ningún valor vinculante van marcando las pautas de actuación en los distintos países, actuación que, motivada por circunstancias diversas, se halla más cerca de un estado de naturaleza en el que cada cual vela egoístamente por sus intereses, que de una verdadera preocupación por los asilados y refugiados.

## 2. 2. Balance de la práctica del asilo en la Unión Europea

La introducción de medidas restrictivas en Europa Occidental, cuyo objetivo es combatir la inmigración ilegal y los abusos contra los sistemas de asilo, modificaron el equilibrio existente entre la protección de los refugiados y el control de la inmigración, pues las restricciones afectan por igual a los inmigrantes económicos y a los solicitantes de asilo. Dichas restricciones, *grosso modo*, consisten en cuatro filtros que se describen a continuación:

En primer lugar, los países europeos han adoptado *políticas de no llegada*, con la finalidad de impedir la entrada a la Unión Europea de extranjeros que no estén debidamente documentados, entre los cuales hay posibles solicitantes de asilo. Se ha generalizado la exigencia de visas para estadias por más de tres meses y las sanciones contra los transportistas, es decir, la imposición de multas a las compañías de transportes que acepten pasajeros sin la documentación adecuada. Inclusive se ha empezado a enviar al extranjero funcionarios cuya tarea consiste en interceptar y frustrar los proyectos de viaje de los migrantes irregulares en sus países de origen.

Como segundo filtro, para los solicitantes de asilo que logran llegar a su destino a pesar de las medidas destinadas a impedir su ingreso a la Unión Europea, se han instrumentado *políticas de desviación*, en virtud de las cuales se hace recaer en otros países la responsabilidad de evaluar las peticiones de los solicitantes de asilo y de ofrecer protección. Este enfoque es posible sobre todo gracias al surgimiento de países de Europa Central como lugares donde los refugiados pueden, al menos en teoría, encontrar protección. A partir de 1989 la mayoría de estos países adoptaron la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en la década de 1990, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Consejo de Europa y los gobiernos de Europa Occidental dedicaron un considerable esfuerzo a desarrollar la capacidad de esos países para ocuparse de los solicitantes de asilo y los refugiados.

En consecuencia los gobiernos de Europa Occidental han redactado listas de *terceros países seguros* al este de la Unión Europea, creando una especie de zona de contención. Al mismo tiempo se ha optado por enviar a los solicitantes de asilo de vuelta a los países seguros, a través de los cuales han viajado para llegar a su destino final, con lo cual se crea el riesgo de deportaciones en cadena, pues los solicitantes de asilo pueden ser trasladados de un Estado a otro, sin tener la seguridad de que su petición de protección será atendida.

En tercer lugar, los gobiernos han llevado a cabo gradualmente una interpretación cada vez más restrictiva de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En algunos países —Reino Unido, Alemania, Italia, etc.— esta práctica continúa traduciéndose en situaciones en las que no se considera refugiados a las personas que han sufrido persecución a manos de agentes no estatales, y a menudo se les ofrece una forma de protección menor, con menos derechos y prestaciones. Como consecuencia de lo anterior ha disminuido la proporción de solicitantes reconocidos como refugiados según la Convención. A muchas personas a las que se niega el estatuto de refugiado se les ofrece la posibilidad de permanecer en el país donde solicitaron asilo, pero con un status menor que el estatuto formal de refugiado que se concede en virtud de la Convención de 1951, a esta forma de protección se le conoce como *Estatuto B*, *Estatuto Humanitario* o *Permiso Excepcional de Estancia*. De esta manera se reconoce la necesidad de protección, pero las obligaciones de los países receptores —sobre todo en relación con la reunificación familiar y la expedición de los documentos de viaje previstos en la Convención— se mantienen en un nivel mínimo.

Finalmente, se han introducido diversas medidas disuasivas, como la detención automática de los solicitantes de asilo, misma que se ha vuelto una práctica cada vez más extendida; la negación de asistencia social y la restricción del acceso al empleo. Además, se han impuesto limitantes al derecho de los asilados ya residentes en el país a reunirse con su familia en el Estado receptor.

Cabe señalar que las iniciativas de los países de Europa Occidental para adoptar sus políticas de asilo y de inmigración coincidieron con las medidas para lograr una integración



económica y política más estrecha mediante la creación de un mercado único europeo. Esto implicaba la supresión de todas las barreras internas para el comercio y la libre circulación de personas dentro de la Comunidad Europea, que en 1993 se convirtió en la Unión Europea, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. El imperativo de eliminar barreras para el comercio dentro de la Unión Europea fue paralelo a la necesidad de mantener el control sobre la circulación de personas procedentes de países no miembros. Al mismo tiempo, los gobiernos temían que la libre circulación dentro de la Unión Europea generase un buen número de nuevos problemas en el campo de la inmigración y el asilo.

Gran parte de la actividad relacionada con la inmigración y el asilo durante la década de 1990, se centró en la coordinación y el ajuste de las políticas de admisión de los Estados. El Convenio de Schengen incluía disposiciones sobre la mejora de la cooperación policial y judicial, políticas comunes sobre visas y el endurecimiento de las sanciones contra los transportistas. El Convenio de Dublin enumeraba los criterios para determinar, entre las partes contratantes, qué Estado miembro era responsable del examen de las solicitudes de asilo. Sus objetivos eran impedir que los solicitantes de asilo estuviesen comparando en busca del mejor país para atender sus peticiones y resolver el problema de los solicitantes de asilo por los que ningún país estaba dispuesto a asumir la responsabilidad, un fenómeno conocido como *asilados en órbita*.<sup>61</sup>

En uno de los debates más decisivos, los gobiernos de la Unión Europea intentaron llegar a un acuerdo sobre la interpretación de la definición de *asilado* que consta en la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Debido en gran medida a la estricta interpretación de la definición por Alemania y al deseo de Francia de limitar sus obligaciones para con los argelinos que huían de su país, la posición común de la Unión Europea de marzo de 1996, sobre aplicación armonizada de la definición del término *asilado*, adopta un enfoque restrictivo, pues considera que la persecución tiene lugar generalmente a manos del Estado. En consecuencia, el trato que reciben las personas que huyen de la persecución perpetrada por actores no estatales continúa siendo distinto de

---

<sup>61</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *La situación de los refugiados en el mundo, 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*. Edición on-line. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

un Estado a otro. De hecho, se ha constatado una considerable variación de unos Estados a otros en la aplicación de políticas de asilo supuestamente armonizadas.

Dentro de la Unión Europea, algunos países reciben un número mucho mayor de solicitudes de asilo que otros. Después de acoger a 350, 000 bosnios a comienzos de la década de 1990, el gobierno de Alemania presionó con firmeza para lograr algún tipo de acuerdo para repartir la carga. En 1995, la Unión Europea aprobó una Resolución sobre el reparto de la carga en relación con la admisión y residencia temporal de personas desplazadas. La salida masiva de refugiados de Bosnia y Herzegovina a mediados de la década de 1990 y de Kosovo a finales de ese periodo hizo que el reparto de la carga fuera una cuestión destacada en Europa durante toda la década. Y sigue siendo controvertida. La proporción de solicitudes de asilo recibidas por Alemania en relación con Europa occidental descendió, no obstante, del 63% de comienzos de la década de 1990 hasta el 23% en 1999.<sup>62</sup>

El proceso de armonización de las políticas de asilo en Europa continúa. El ACNUR ha respaldado esas medidas cuando su objetivo ha sido conseguir que los sistemas de asilo sean más justos, eficaces y previsibles, no sólo en beneficio de los gobiernos sino también de los refugiados y los solicitantes de asilo. En muchos casos, sin embargo, ha prevalecido el criterio del mínimo común denominador, lo cual consiste en reconocer a los asilados una serie de condiciones de seguridad mínimas, diferentes a los establecidos en la Convención de 1951 y que son comunes a todos los países de la Unión, pero bajo ninguna circunstancia tales condiciones de seguridad garantizan los derechos sugeridos en la Convención de Ginebra de 1951, ni se percibe avance significativo en materia de asilo y refugio, si es que como avance en la materia entendemos una creciente protección de la dignidad humana, uno de los bienes más preciados que tutela el derecho internacional.

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

41A

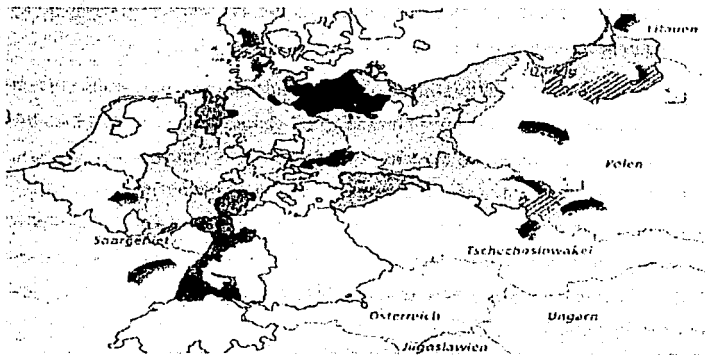
### **3**

## **Problemática del asilo en Alemania**

92A

### 3. 1. Antecedentes históricos recientes del derecho de asilo alemán: De la República de Weimar a la creación de la Ley Fundamental de 1949.

Después de la firma del el Tratado de Versalles, por medio del cual Alemania expresaba su rendición incondicional, el Segundo Reich<sup>63</sup> se desmoronó y perdió sus pocas posesiones coloniales en África y Oceanía. De modo semejante, en Europa fue necesario restituir Alsacia y Lorena a Francia, ceder parte de la región de Schleswig-Holstein a Dinamarca, y una considerable porción de Prusia Oriental fue destinada por las potencias aliadas para reconstituir Polonia. Lo anterior representó una gran pérdida, tanto si se habla de territorio, como si se hace referencia a los recursos naturales y humanos, todo ello con un significativo valor geopolítico y geoestratégico. Es de esperarse que en los años posteriores a la derrota se generara en la población alemana un cierto margen de desconfianza generalizada hacia los elementos ajenos a la comunidad nacional, incluyendo la inversión extranjera y los movimientos migratorios.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fig. 1. Cesiones territoriales tras el Tratado de Versalles<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Reich, en español, significa imperio. En la historia alemana se denominan Primero, Segundo y Tercer Reich a épocas específicas: El gobierno de Otto el Grande, la etapa posterior a la unificación del s. XIX, y los doce años del régimen nacionalsocialista, respectivamente.

<sup>64</sup> Wandkartenarchiv des Instituts für Geschichte, [www.sbg.ac.at/ges/av-archiv/img/karten.htm](http://www.sbg.ac.at/ges/av-archiv/img/karten.htm) Responsable : Norbert Ortmayr.

Nos ubicamos a principios de la tercera década del siglo XX. El periodo entre las dos guerras mundiales fue una sucesión de reacomodos en la correlación internacional de fuerzas. La nueva configuración del planisferio, la Revolución Rusa, la crisis de 1929, el advenimiento nazi-fascismo y el ascenso de los Estados Unidos como potencia, son sólo algunos de los acontecimientos que motivaron la génesis de postulados ideológicos incompatibles entre sí, y por ende, la persecución por cuestiones políticas se recrudeció en prácticamente todos los países de Europa. Alemania no fue la excepción a esto, pero en todo caso los niveles de represión eran mucho menores a los correspondientes a estados cuya cercanía con la recién instaurada Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) los colocaban de inmediato en el denominado Cordón Sanitario, el cual funcionaba de la siguiente manera: Como una medida acordada principalmente por Europa Occidental, las naciones limítrofes con la URSS eran una especie de barrera para evitar que se propagasen los efectos de la revolución socialista, haciendo uso de métodos como la infiltración de agentes gubernamentales en organizaciones políticas ciudadanas, captura y desaparición de activistas, tortura, asesinatos, etc. De esta manera, Alemania, Francia y el Reino Unido se convirtieron en importantes receptores de asilados.

La etapa imperial había terminado y Alemania adoptó un sistema de gobierno republicano, con una constitución muy avanzada para la época, de hecho ésta fue una de las primeras en elevar la protección de derechos de tipo social al rango de ley suprema de la nación; sin embargo, dentro de este nuevo esquema de protección no se contemplaba la figura del asilo, de modo que la decisión de acoger o no a un perseguido político era todavía una prerrogativa de la persona en cuyas manos descansaba la más alta representación del país a nivel internacional, esto es, se trataba de una facultad del presidente de la república.

Durante la etapa de la República de Weimar<sup>65</sup> la llegada de asilados fue constante, y sólo se redujo drásticamente hacia 1929, año en que ocurrió una de las mayores caídas que recuerda la bolsa de valores de Nueva York. Justo en esta época una fuerza política de tendencias fascistas empezó expandirse con singular rapidez entre las masas desposeídas, pero siempre con el apoyo de la clase industrial: El Partido Nacionalsocialista de los

---

<sup>65</sup> Dicha etapa va de 1918 a principios de 1933. Se conoce con ese nombre debido a que la constitución entonces vigente, aunque nunca aceptada del todo, fue redactada en la ciudad de Weimar.

Trabajadores Alemanes, o Partido Nazi, según su forma abreviada.<sup>66</sup> Los nacionalsocialistas promovían una propaganda a favor de una Alemania libre de extranjeros, en la medida de lo posible, y esto incluía dejar de admitir asilados cuya influencia pudiese resultar pernicioso, ya fuera ideológica o racialmente hablando, según los postulados expuestos por Adolf Hitler en *Mi lucha*,<sup>67</sup> obra en que se enuncian los principios y planes de acción del nacionalsocialismo.

El pueblo alemán, diezmado en su economía y erosionado en su espíritu, encontró en las promesas de bienestar del nacionalsocialismo la solución a una crisis social generada ya durante los dos últimos años de la Primera Guerra Mundial. De esta manera, si bien Hitler perdió la elección presidencial de 1932 frente al demócrata Paul von Hindenburg, fue llamado a la cancillería en enero de 1933, y al año siguiente, tras la muerte de Hindenburg, Hitler concentró en su persona las funciones de canciller y presidente, en un momento en que lo respaldaban tanto las masas como la mayor parte de las fuerzas armadas, además de contar con un creciente prestigio a nivel internacional, mismo que supo consolidar a través de la alianza con Italia y Japón, en el llamado Eje Berlín-Roma-Tokio.

Tan pronto llegó al poder, el Partido Nacionalsocialista impulsó acciones y políticas tendientes a la instauración de un Estado racial, donde la protección a los perseguidos políticos no tenía lugar. El Partido Nacionalsocialista redujo al mínimo las tasa de desempleo y logró reactivar la economía, pero la población se vio obligada a pagar esto con sus libertades individuales, entre ellas las de reunión, asociación y expresión. La Gestapo<sup>68</sup> llegó a tejer una compleja red de espionaje que prácticamente inhibía las aspiraciones políticas de la población. De esta manera, Alemania no sólo dejó de recibir asilados, sino que los opositores al régimen que tuvieron la posibilidad de escapar solicitaron y obtuvieron protección en diversos países.

Tras la Segunda Guerra Mundial y la caída del nacionalsocialismo en mayo de 1945, las potencias vencedoras, a saber, Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Francia, asumieron el poder en territorio del extinto Tercer Reich el 5 de junio del mismo año. De acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Londres, del 12 de diciembre de

---

<sup>66</sup> Nazi es la abreviatura de *Nationalsozialistische*, que significa nacionalsocialista.

<sup>67</sup> En alemán, *Mein Kampf*.

<sup>68</sup> *Gestapo* es la contracción de *Geheime Staatspolizei*, que quiere decir Policía Secreta del Estado.



1944, y otros acuerdos emanados del mismo,<sup>69</sup> su objetivo principal era tener un completo dominio sobre Alemania. La base de esta política era la división del país en tres zonas de ocupación con una capital, Berlín, segmentada en tres partes y con un consejo de control conjunto integrado por los tres comandantes en jefe. La división en zonas de ocupación tenía por objeto evitar que Alemania volviera a intentar, después de 1914 y 1939, alcanzar la hegemonía mundial.

Hubo relativa conformidad en la cuestión de la desnazificación, la descentralización económica y educación de los alemanes para la democracia. Además, Occidente dio su conformidad a la expulsión de los alemanes de Polonia, Hungría y Checoslovaquia. En cuanto al mantenimiento de las cuatro zonas de ocupación como unidades económicas y políticas sólo se alcanzó un consenso mínimo. Cada potencia ocupante habría de cubrir sus reparaciones en principio dentro de su respectiva zona. Esto supuso, como bien se demostraría en una etapa posterior, un paso de capital trascendencia en el futuro: No sólo debido al régimen de las reparaciones, sino en particular a la vinculación de las cuatro zonas a sistemas políticos y económicos divergentes, Alemania se convirtió en uno de los países donde más se resintió el frágil equilibrio de la guerra fría. Los hechos que condujeron a esta situación fueron presentándose en una forma gradual.

La ocupación significó, en primer lugar, la destrucción de todas aquellas estructuras emanadas del régimen nacionalsocialista, sobre todo en lo relativo a las leyes. En este sentido, una de las acciones más importantes tomadas por las potencias aliadas fue la instrumentación del Tribunal Internacional de Nuremberg, que a partir de noviembre de 1945 juzgó a veinticuatro individuos<sup>70</sup> y seis entidades estatales, definidas como organizaciones delictivas<sup>71</sup> por los crímenes cometidos durante el régimen hitleriano. Aunque el proceso de Nuremberg, a la luz de la corriente revisionista de la historia, ha sido acusado de múltiples infiltraciones políticas, lo cierto es que constituye uno de los pilares

---

<sup>69</sup> Gobierno de la República Federal Alemana. *Op. cit.* P. 97.

<sup>70</sup> Entre los más renombrados figuran Hermann Göring, Alfred Rosenberg, Rudolf Hess, Martin Bormann (juzgado en rebeldía), Wilhelm Keitel y Gustav Krupp. En octubre de 1946 el tribunal emitió su veredicto: Doce acusados fueron condenados a muerte (incluyendo a Bormann), tres a cadena perpetua y dos a penas de entre diez y veinte años de prisión; los otros tres fueron declarados inocentes.

<sup>71</sup> El Partido Nacionalsocialista, el Escuadrón de Seguridad (*Schutz Staffel* o SS), la Policía Secreta del Estado (*Geheime Staatspolizei* o *GESTAPO*), las Secciones de Asalto (*Sturm Abteilung* o SA), y el Mando General y el Comando Supremo del ejército.

más importantes del derecho internacional penal.<sup>72</sup> Respecto al orden jurídico de la Alemania nacionalsocialista, estaba integrado en gran medida por un conjunto de decretos encaminados a mantener el llamado *Führerprinzip*, es decir, un sistema social completamente vertical, cuyas normas iban encaminadas a aspectos como la limpieza étnica, la centralización de la economía, la militarización del Estado, etc. El cumplimiento de tales disposiciones implicaba la comisión de delitos graves, por tal motivo, éstas debían desaparecer, y una vez derrocado el gobierno del Tercer Reich no había impedimento para ello.

Los juicios por crímenes de guerra continuaron en 1950, y los alemanes tuvieron que verse frente a frente con la realidad de las atrocidades nazis, que hasta entonces muchos habían preferido ignorar o que habían sido incapaces de reconocer. Aunque un gran número de culpables quedó impune, el proceso de desnazificación afectó a la población entera, dividida en cinco categorías que iban desde *destacados* hasta *exonerados*.<sup>73</sup> En la zona americana, todos los ciudadanos mayores de dieciocho años fueron obligados a resolver un cuestionario de 131 puntos; según las respuestas dadas, las Cámaras de Juicio emitían sentencias que iban de diez años de cárcel a la suspensión del derecho al voto. En esta misma zona, la acusación de culpabilidad colectiva fue contestada con efusiva vehemencia por los antinazis alemanes.

Entre la mayoría de los todavía partidarios del nacionalsocialismo, esta acusación de culpabilidad engendró un tremendo cinismo, sobre todo al descubrirse que los vencedores habían contado con los servicios de algunos de los criminales nazis más destacados, como Klaus Barbie, quien posteriormente trabajó para la CIA.<sup>74</sup>

En la zona soviética, el proceso de limpieza antinazi se produjo con el sello de terror stalinista desde el primer momento. Entre 1945 y 1950, en campos de concentración como Buchenwald y Sachsenhausen no sólo estuvieron prisioneros los funcionarios y partidarios del nacionalsocialismo, sino también ciudadanos detenidos al azar.

---

<sup>72</sup> Wolfgang Benz. "Bestrafung der Schuldigen". En *Informationen zur politischen Bildung* No.259: *Deutschland 1945-1949. Besatzungszeit und Staatengründung*. Munich, Franzis-Druck GmbH, Segundo trimestre de 1998. P. 20 *et seq.*

<sup>73</sup> Destacados eran aquellos individuos que, entre 1933 y 1945 se habían distinguido por su colaboración incondicional con el régimen nacionalsocialista. En el otro extremo se encontraban los exonerados, cuya relación con el régimen nazi no se vinculaba con la comisión de delitos.

<sup>74</sup> Juan Fernández (director). *Alemania*. Madrid, El País-Aguilar, 1993. P. 63.

Momentáneamente, Alemania se rigió de acuerdo con el derecho internacional imperante y fue inevitable la aplicación de las leyes de cada una de las potencias ocupantes, lo cual condujo a no pocos inconvenientes pues solía ocurrir que los ordenamientos variasen de una zona a otra, o que éstos se cambiaran casi sin prevenir a la población. Mientras tanto, partiendo de lo rescatable de la fallida Constitución de Weimar, se trabajaba en un nuevo proyecto constitucional para Alemania.

Entre tanto, en las distintas zonas de ocupación ya se habían empezado a poner en marcha partidos políticos y órganos administrativos alemanes. En la zona soviética esto se hizo muy rápido: En el curso mismo de 1945 se admitieron partidos a escala zonal y se construyeron varias administraciones centrales. En las tres zonas occidentales el desarrollo de la vida política se empezó desde los cimientos; en una primera etapa los partidos funcionaron a nivel local; tras constituirse los estados federados, fueron autorizados para operar a nivel regional. Sólo más adelante surgirían organizaciones a escala zonal. Por lo que respecta a los órganos administrativos, a nivel zonal el grado de estructuración era todavía rudimentario, pero dado que la miseria material del país, reducido a escombros en sus sectores vitales, sólo podía superarse mediante acciones conjuntas más allá de los límites de los estados federados y de las zonas de ocupación, y en vista de que la administración de cuatro potencias no resultaba eficiente, en 1947 los Estados Unidos y Gran Bretaña unieron sus zonas a efectos económicos.<sup>75</sup>

La confrontación entre los bloques oriental y occidental, y los planteamientos dispares acerca de la política de reparaciones en las distintas zonas bloquearon medidas financieras, fiscales, de materias primas y de producción válidas para todo el país, lo cual dio lugar a profundas divergencias en el grado de desarrollo de las regiones. Por ejemplo, en principio Francia no estuvo de acuerdo en una administración económica integrada, y el régimen de Stalin no ocultaba sus pretensiones en relación con el control de la cuenca hullera del Ruhr, pero cerrando a la vez su zona; al mismo tiempo, se opuso a cualquier injerencia occidental en la política pro-comunista seguida en la zona de ocupación soviética. En vista de la dirección que tomaban los acontecimientos, también los británicos y estadounidenses empezaron a asegurar sus propios intereses.

---

<sup>75</sup> A esta unión se le conoció como *bizona*.

Desde 1946, Alemania occidental recibía ayuda por parte de los Estados Unidos; sin embargo, el impulso decisivo para la reconstrucción partió del Plan Marshall, a través del cual se canalizaron hacia Alemania occidental un total de 1,400 millones de dólares entre 1948 y 1952.<sup>76</sup> Mientras que en la zona ocupada por los soviéticos avanzaba la socialización de la industria, en la parte occidental se fue imponiendo, a raíz de una reforma monetaria en la que se instituyó el marco alemán como unidad de cambio oficial, el modelo de la economía de mercado. El nuevo orden trataba de evitar un estancamiento del capitalismo.

La decisión de dividir a Alemania y de establecer un Estado occidental fue en primer lugar el resultado de una serie de consideraciones económicas por parte de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia: Los británicos y los franceses sólo pudieron garantizar el suministro de alimentos a Alemania por medio de la ayuda financiera de Estados Unidos. El gobernador militar de la zona americana aclaró repetidamente en Washington que los alemanes tendrían que pagar sus propias importaciones, lo cual sólo sería posible mediante un aumento de la producción industrial para exportar. Como un acuerdo con los soviéticos sobre estas cuestiones no parecía factible, se planteó un proyecto para crear un Estado de Alemania del Oeste.<sup>77</sup>

La única iniciativa real por parte de los políticos alemanes de posguerra para impedir la inminente división del país fue abortada en junio de 1947. El ministro presidente de Baviera convocó una conferencia en Munich, con los ministros presidentes de las demás zonas; de todas maneras, los representantes de las zonas occidentales habían recibido instrucciones, por parte de las autoridades de ocupación, en el sentido de que sólo discutirían cuestiones de índole económica, mientras que los del lado soviético exigieron un debate sobre lo relativo a un gobierno central. Al rechazarse esta agenda, la zona oriental abandonó la reunión. En el Oeste, el presidente de los cristianodemócratas, Konrad Adenauer, apoyó intensivamente la integración de las zonas occidentales al bloque capitalista; el presidente de los socialdemócratas, Kurt Schumacher, quien había pasado diez años en los campos de concentración nazis, también rehusó toda colaboración con los socialistas, y por el momento se aceptó la división de Alemania.

---

<sup>76</sup> Gobierno de la República Federal Alemana. *Op. cit.* P. 102.

<sup>77</sup> Juan Fernández. *Op. cit.* P. 65.

Las decisiones finales se tomaron en la Conferencia de las Seis Potencias, el 7 de junio de 1948, en Londres, con la participación de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y los países del Benelux. Aquí se acordó que Alemania Occidental debía participar en la reconstrucción de Europa, que la cuenca hullera del Ruhr quedaría sujeta a control internacional, y que se crearía en efecto una República Federal de Alemania. En protesta por estas disposiciones, el representante soviético en el Consejo Aliado de Control abandonó la sede de Berlín. Durante la misma reunión en Londres se estableció también una reforma monetaria, a lo cual la Administración Militar Soviética contestó con la creación de su propia moneda en la zona este. El conflicto alcanzó uno de los primeros momentos culminantes cuando los soviéticos decidieron contestar a los argumentos sobre la nueva moneda con el bloqueo total del sector oeste de Berlín, mismo que fue superado mediante un puente aéreo instrumentado por Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, con el fin de continuar suministrando alimentos y combustible a la población. La división definitiva de la ciudad se produjo en septiembre de 1948.

En este contexto surgió la nueva constitución alemana, denominada Ley Fundamental, atendiendo a que no se tenía previsto que su carácter fuera permanente, y la idea en el fondo de esto era promulgar una constitución definitiva una vez que se hubiera reestablecido la unidad del país. Lógicamente, en la constitución confluyeron numerosos criterios e intereses de las potencias occidentales. La Convención Constitucional de Herrenchiemsee<sup>78</sup> y el Consejo Parlamentario de Bonn<sup>79</sup> sometieron a la Ley Fundamental a los futuros gobiernos, partidos y demás fuerzas políticas a una tutela jurídica antepuesta. Desde entonces son punibles e ilícitos cualesquiera intentos de subvenir el ordenamiento democrático liberal e instaurar dictaduras, tanto de derecha como de izquierda.<sup>80</sup>

Mientras tanto, el Partido Socialista Unificado atacaba duramente la política de división de Alemania Occidental mediante llamamientos a la unidad, y a manera de contraataque inició la fundación de un Estado en Alemania del Este. De esta manera, el 29 de mayo de 1949 el Congreso del Pueblo —recién elegido— aprobó la Constitución de la República Democrática de Alemania, pero sin duda, la llamada crisis de Berlín alcanzó su

---

<sup>78</sup> 10 al 23 de agosto de 1948.

<sup>79</sup> 65 delegados de los Parlamentos regionales asistieron a la reunión celebrada el 1º de septiembre de 1948.

<sup>80</sup> Gobierno de la República Federal Alemana. *Op. cit.* P. 102 *et seq.*

máximo punto de tensión en agosto de 1961, con la construcción del Muro de Berlín, misma que se llevó a cabo con el conocimiento previo y la aprobación de Estados Unidos.

En cuanto al devenir de los acontecimientos en Occidente, los redactores de la Ley Fundamental alemana se guiaron por la idea de darle al Estado un nuevo orden liberal democrático como una etapa de transición; su contenido está marcado por las experiencias directas de los constituyentes con el régimen nacionalsocialista. De hecho, en varios artículos se hace patente el anhelo de evitar los errores que habían contribuido al desmoronamiento de la República de Weimar. Los padres de la constitución fueron los presidentes de los gobiernos de los estados constituidos en las zonas occidentales y el Consejo Parlamentario, elegido por los cuerpos legislativos. Este consejo, presidido por Konrad Adenauer, aprobó la Ley Fundamental que sería promulgada el 23 de mayo de 1949. Este documento tenía un carácter provisional, es decir, funcionaría durante un periodo de transición que se extendería desde la fundación de la República Federal hasta el momento en que se alcanzara la unidad del país. A partir de 1990, habiéndose superado la etapa de transición, con la integración de la antigua República Democrática Alemana a la República Federal, la Ley Fundamental es ahora de carácter permanente, y rige en las dieciséis entidades federativas. Sin embargo, y pese al optimismo inicial, lo cierto es que la reunificación no estuvo exenta de problemas.

La necesidad de adecuar los métodos productivos de la desaparecida República Federal de Alemania a la dinámica del proceso europeo de integración, ha llevado al gobierno federal a abandonar su papel de estabilizador de la economía comunitaria, supeditando todas sus acciones al proceso doméstico de reunificación. Tal actitud, muy cuestionada por los aliados europeos de Alemania, fue uno de los detonadores de la crisis monetaria europea de 1992. Más alarmante es el hecho de que la reunificación se haya convertido en un caldo de cultivo para el renacimiento de la extrema derecha, lo cual ha venido a poner entre signos de interrogación la vocación de Alemania como un país protector de los derechos humanos, especialmente del derecho de asilo. Se podría pensar en la Alemania de la Guerra Fría, como la puerta de entrada para los perseguidos de los regímenes socialistas, como una táctica para presentarse ante Occidente como una nación libre de toda sombra de nacionalsocialismo. Sin embargo, la realidad de los asilados no coincide con las buenas intenciones manifiestas en las leyes. Tal parece que la experiencia

histórica de Alemania no ha cristalizado en la conformación de una legislación consecuente con las aspiraciones de la sociedad internacional en materia del reconocimiento del derecho de asilo.

### 3. 2. El derecho de asilo en la Ley Fundamental

La Constitución Política alemana, conocida como Ley Fundamental se abre con el catálogo de los derechos básicos y consagra la obligación de todo poder público de respetar y proteger ante todo la dignidad humana. A lo largo de los diecinueve artículos que conforman el primer capítulo de la Ley Fundamental, esa idea se repite como una constante. El respeto a la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad asiste por igual a los alemanes y a los extranjeros. Entre las libertades clásicas recogidas por la Ley Fundamental figuran la libertad de conciencia y la libertad religiosa e ideológica, la libertad de expresión, que incluye la libertad de prensa y la garantía de la propiedad. A estos derechos básicos se suman la libertad del arte y de la ciencia, el derecho de asociación, el secreto de la correspondencia y de las telecomunicaciones, la protección frente al trabajo forzado, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a negarse a cumplir, por motivos de conciencia, el servicio militar.<sup>81</sup>

Los derechos civiles, que sólo asisten a los nacionales alemanes, abarcan principalmente las facultades de participación política en sentido estricto y el libre ejercicio de la profesión, destacando la libertad de reunión, de asociación –incluso con fines políticos, entre otros–, de movimiento y de residencia en todo el territorio federal, el derecho de elegir libremente la profesión, el lugar de trabajo y el de aprendizaje, la prohibición de extradición y el derecho de sufragio.

Junto a esos derechos de libertad aparecen los derechos de igualdad. La Ley Fundamental concreta el principio general de que todos los seres humanos son iguales ante la ley, y establece que nadie debe ser discriminado ni favorecido a causa de su sexo, ascendencia, raza, idioma y origen, credo y opiniones religiosas o políticas. Asimismo, la

---

<sup>81</sup> Alemania. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1949, modificada en 2000. Capítulo I.

constitución garantiza a todos los alemanes la misma oportunidad de acceso a los cargos públicos.

Los derechos sociales básicos se refieren a las relaciones del ciudadano con instituciones como el matrimonio, la familia, las instancias religiosas, educativas y estatales, y su ejercicio corresponde sólo a los ciudadanos.

Un derecho fundamental, que por su propio contenido corresponde a los extranjeros es el derecho de asilo, garantizado por primera vez en la historia constitucional alemana en el artículo 16 de la Carta Magna. En virtud de lo anterior, los perseguidos políticos gozan de la opción de refugiarse en territorio federal. En un principio, esto se expresaba en un enunciado tal vez demasiado general e inexacto, lo que también, dado el contexto en que fue redactado, podría haber sido parte de la estrategia para dotar a Alemania de un ordenamiento social democrático:

“Los perseguidos políticos gozan de derecho de asilo”<sup>82</sup>

Históricamente, Alemania ha sido una sociedad con problemas para incorporar en ella extranjeros pertenecientes a culturas no afines a las raíces sajonas. Existía la práctica del asilo antes de 1949, pero fue siempre prerrogativa de los jefes de Estado, de manera que no se puede hablar de una tradición de asilo en Alemania, ni siquiera en toda Europa. Garantizar el derecho de asilo en la Ley Fundamental de 1949 obedecía a la necesidad de erradicar todo aquello que pudiera ser relacionado, aunque fuera de manera indirecta, con el nacionalsocialismo. Dicho de otra forma, si la Ley Fundamental no hubiese considerado la inclusión del derecho de asilo, eso habría sido tomado como un síntoma de que la reeducación del pueblo alemán en la democracia no funcionaba, y que era pertinente la aplicación de medidas algo más rígidas.

En los primeros años de la Ley Fundamental no sólo no se ponían obstáculos significativos a la inmigración, sino que se incentivaba a través de programas de trabajadores huéspedes. En ellos, la mano de obra extranjera<sup>83</sup> se ocupaba en sectores estratégicos –actividades primarias, construcción, industria de la transformación, etc.–, disfrutando de seguridad social, sueldos competitivos y capacitación, lo cual le permitiría más tarde regresar a su país de origen para aplicar los conocimientos adquiridos. Sin duda,

---

<sup>82</sup> *Ibidem.* Art. 16a

<sup>83</sup> Se trataba especialmente de individuos de origen griego, italiano, turco, entre otros.



esta mano de obra fue la piedra angular para lograr el denominado milagro alemán, o el repunte de la economía alemana en plena posguerra. Desde luego, en cuanto al tema de los extranjeros se refiere, no era la entrada de trabajadores temporales lo que enfatizaba el gobierno alemán para destacar la vocación democrática de Alemania, sino la llegada de asilados, lo cual además de todo, contribuyó al resurgimiento de las universidades germanas a partir de la década de los sesenta del siglo XX.

Esta etapa de expansión tuvo lugar en el auge de la Guerra Fria, cuando las persecuciones por motivos políticos eran algo usual; además, las fuentes de ingresos que durante la Segunda Guerra Mundial habían permitido un breve respiro a los países pobres, pero con abundante fuerza de trabajo, fueron desapareciendo poco a poco, y en muchos casos la emigración se veía como la única oportunidad posible. Alemania misma fue uno de los principales países expulsores de emigrantes en esa época, pero tan pronto se estabilizó su economía, se convirtió en receptor, y las solicitudes de asilo empezaron a multiplicarse. Aunque el número de perseguidos políticos era alto, también lo era el de las personas que, bajo esta bandera, buscaban escapar a un país donde hubiese mayores posibilidades de desarrollo material.

El que Alemania volviera a ser una potencia mundial fue un proceso largo y en muchos aspectos exitoso gracias a población extranjera residente en territorio federal; dicho grupo ya no se integraba sólo por los trabajadores huéspedes, o por los asilados, sino también por las familias de éstos, mismas que mostraban un crecimiento numérico constante, mientras la tasa de natalidad de los nacionales tendía a decrecer.

De los casi cien millones de habitantes de la República Federal Alemana, más de siete millones son extranjeros.<sup>84</sup> La integración de La Unión Europea, la convergencia de Occidente, la disolución del bloque socialista y la inmigración desde países asiáticos y africanos trajo consigo un considerable incremento del número de extranjeros de la más variada procedencia. Desde hace tiempo, los turcos constituyen el mayor grupo no nacional de Alemania (aproximadamente dos millones), seguido de las minorías originarias de los estados de la antigua Yugoslavia; a continuación se encuentran los italianos, griegos, polacos, austriacos, rumanos y españoles. Casi el 60% de ellos reside desde hace diez años

---

<sup>84</sup> Gobierno de la República Federal Alemana. *Op. cit.* P. 16.

o más en Alemania, y más de las dos terceras partes de los niños extranjeros han nacido también en el país.<sup>85</sup>

A pesar de que en su discurso hacia el exterior Alemania se muestra abierta a recibir trabajadores huéspedes con sus familias, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados procedentes de zonas en conflicto, y de que ha sido uno de los grandes promotores de la libre circulación de personas y de la libertad de establecimiento en todos los estados de la Unión, en la práctica, los extranjeros pocas veces logran integrarse por completo a la República Federal, y eso en gran medida se debe a la discriminación de que son objeto.

El 1º de julio de 1993 entró en vigor una reforma constitucional –aprobada por dos tercios del Parlamento– que modificaba el artículo 16a, es decir, el llamado compromiso de asilo. En virtud de esto, el derecho de asilo se ha reorientado, del mismo modo que en otros estados, por ejemplo Suiza, a lo que se suponía era su función original: Proteger a las personas que efectivamente son perseguidas por motivos políticos. Con las modificaciones, los puntos más relevantes del artículo 16a quedaron redactados en la siguiente forma:

1. Los perseguidos políticos gozan de derecho de asilo.
2. No pueden ampararse en el primer apartado del presente artículo quienes procedan de cualquier Estado de la Unión Europea, pues en ellos está garantizado el cumplimiento de lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En lo anterior también están considerados los países extraeuropeos en los cuales se cumpla lo estipulado en la mencionada declaración.
3. Es facultad del Consejo Federal el determinar en qué estados no se ejerce persecución política, ni tienen lugar tratos inhumanos o degradantes para castigar el credo o la conducta política de los individuos. Lo anterior sólo alude al hecho de que se presume que en tales países no existe la persecución política, en tanto que el solicitante de asilo no presente pruebas contundentes que demuestren lo contrario.
4. Los párrafos anteriores no han de contraponerse al cumplimiento de tratado alguno en materia de derechos humanos y protección al refugio y al asilo

---

<sup>85</sup> *Loc. cit.*

firmado entre la República Federal Alemana y la Unión Europea o cualquier otro Estado.<sup>86</sup>

Si bien la modificación en sí no atenta de manera explícita contra la protección de los derechos humanos porque deja un espacio para acoger a un solicitante de asilo procedente de cualquier país –inclusive de un país calificado como seguro por parte del Consejo Federal–, al mismo tiempo se trata de enunciados que se prestan a la interpretación política con suma facilidad; y es que en casi todos los países del mundo el debate en torno a los extranjeros y las políticas relacionadas con ellos se torna especialmente intenso en épocas electorales; Alemania no es la excepción, con un eficiente sistema de partidos<sup>87</sup> y grupos de presión tan fuertes como el sector industrial en todos sus rubros, la sociedad civil organizada e inclusive el ejército, el tema inevitable para ganar o perder votos de poder son los extranjeros y la consiguiente modificación al derecho de asilo y a las leyes generales sobre el status de los no alemanes en la República Federal.

Las elecciones efectuadas durante el verano y el otoño de 1988 y que en definitiva allanaron el camino que iba a conducir a la caída del muro de Berlín, no fueron el primero ni el último ejemplo de las expresiones de insatisfacción por parte de los ciudadanos de la República Democrática de Alemania (RDA). Entre el desmoronamiento del muro y la reunificación del 3 de octubre de 1990, trescientas mil personas abandonaron la RDA para emigrar al Oeste.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la República Federal de Alemania ha sido la patria de acogida de casi dieciséis millones de refugiados, asilados, y otras clases de inmigrantes. Se trata de la cuarta parte de la población de la extinta RDA. Entre 1945 y 1947 llegaron siete millones de alemanes de origen que habían sido expulsados de Silesia, hoy parte de Polonia. De los Sudetes y del norte de la entonces Checoslovaquia llegaron otros tres millones de alemanes, además de otros dos millones que huyeron de Hungría, Rumania y Yugoslavia.<sup>88</sup> Alemania es un país de inmigrantes, el 70% de los trabajadores

---

<sup>86</sup> Alemania. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 1949, modificada por última vez el 19 de diciembre de 2000. Art. 16a, párrafos 1 a 5.

<sup>87</sup> Los seis más importantes: Unión Cristiano-Demócrata (CDU). Partido Social-Demócrata de Alemania (SPD). Partido Liberal Democrático (F.D.P.). Unión Cristiano-Social (CSU). Partido del Socialismo Democrático (PDS) y la Alianza 90/Verdes.

<sup>88</sup> Juan Fernández. *Op. cit.* P. 76.

extranjeros ha residido en territorio federal por diez años o más, aunque sólo alrededor de 500, 000 han adquirido la residencia.

La cantidad de personas que han recibido asilo político en la República Federal es reducida en comparación con el número de inmigrantes por motivos económicos, aunque sigue siendo muy alta respecto del resto de Europa. La mitad de los asilados que actualmente viven en Alemania proceden de Europa Oriental, y han disfrutado de una amnistía general que los exime de la deportación desde 1966. Estos refugiados han tenido suerte en comparación con solicitantes de asilo de otras nacionalidades, por ejemplo los tamiles, iraníes y kurdos, y con muchos otros que deben demostrar –aun cuando esto sea muy difícil, porque en muchos casos se trata de personas con pocos recursos económicos y escasa instrucción– que han sido y son víctimas de persecución política, de otro modo no se les autoriza a permanecer en el país, aunque, en cumplimiento de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, no se les devuelve al país donde temen por su vida.

Durante el año 2000 se presentaron ante la Oficina Federal para el Reconocimiento de los Refugiados más de 78, 500 extranjeros<sup>89</sup> que afirmaban no poder regresar a su patria debido a causas apremiantes, como el temor a ser perseguidos y aun torturados por motivos políticos. Los principales países de origen de estos solicitantes eran Turquía, Irak, Yugoslavia y Afganistán. Esta cifra es ya considerablemente alta, no obstante, es el número de solicitudes de asilo más bajo desde 1987.<sup>90</sup> Esto sin duda se debe, en gran parte, a la reforma del art. 16a de la Ley Fundamental.

Se advierte claramente que las restricciones han funcionado, sobre todo la que se refiere a los estados seguros –y todos los estados vecinos de Alemania lo son–, pues ello implica que no se concederá asilo a quienes lleguen a Alemania por tierra, ya que se entiende que en el recorrido del país de origen a la República Federal han cruzado por lo menos un territorio donde se cumple lo consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, amén de otros instrumentos en la materia.

Tal vez por el pasado nacionalsocialista de Alemania, las restricciones al derecho de asilo han sido poco menos que satanizadas por la opinión pública internacional, sin tomar

---

<sup>89</sup> Muchos de ellos habían ingresado a territorio alemán como turistas.

<sup>90</sup> Alemania. *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlín, agosto de 2002. P. 130.

en cuenta el poder soberano de un Estado para decidir el número de extranjeros que puede admitir, aun cuando éstos sean solicitantes de asilo. A pesar de que Alemania se apegó a lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>91</sup>, sus instancias legislativas han encontrado que se trata de un conjunto de lineamientos escuetos y demasiado generales, por lo cual, a partir de los principios ahí expresados, se han elaborado leyes internas, que protegen las instituciones del asilo y el refugio, pero al mismo tiempo resguardan al Estado de migrantes económicos que pretextan persecución política.

La Convención de 1951, con sus 46 artículos, ha sido señalada como la Carta Magna del derecho de los refugiados y asilados. Alemania pertenece a los primeros seis signatarios de dicho instrumento, mismo que han ratificado 137 países. Ahora bien, tal instrumento se hallaba limitado temporal y espacialmente; con el fin de ampliar su cobertura hacia refugiados extraeuropeos que buscaran protección por acontecimientos posteriores al 1º de enero de 1951, se promovió la elaboración de un protocolo que eliminase las mencionadas limitaciones, el cual finalmente se adoptó en 1967. En la actualidad, todos los estados miembros de la Unión Europea son parte de la citada convención, y sus normas internas sobre asilo y refugio la toman como punto de partida.

Uno de los principales puntos de la Convención de 1951, expresado en su art. 33 es la no-devolución, o *non-refoulement*, por su denominación en inglés. Esto forma parte del derecho consuetudinario, y está reconocido como regla General del *ius cogens*; en virtud de ello, la no-devolución de refugiados o solicitantes de asilo al país donde se sospecha serán perseguidos o torturados ha sido enunciada de manera clara en el art. 45 de la Ley Fundamental. Sin embargo, y sin que existan datos fidedignos al respecto —de haberlos, Alemania estaría atentando gravemente contra los derechos humanos—, grupos extranjeros residentes en la República Federal han manifestado sospechas acerca de que, una vez rechazada la solicitud de asilo, el individuo es enviado, por el gobierno alemán, de vuelta a su país de origen, debido a que éste es considerado seguro.

Evidentemente Alemania, es decir el gobierno alemán, no viola derechos humanos, pues procede de acuerdo con lo establecido en su Constitución Política y ésta, a su vez, no contradice *de jure* ni *de facto* lo establecido por los textos de los tratados internacionales en

---

<sup>91</sup> En adelante Convención de 1951.

materia de asilo y refugio, pero es probable que no se esté haciendo una interpretación exacta del espíritu de dichos instrumentos. La intención de los juristas era sin duda proteger la vida y la integridad de los perseguidos políticos, y si el derecho de asilo se contempla en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es porque en principio no debe ser restringido. Sin embargo, tampoco se puede ignorar el hecho de que algunos individuos que en realidad son migrantes económicos se presentan como perseguidos políticos y saturan los sistemas de asilo de los estados receptores; como es de esperar, los países buscan protegerse de estas personas y endurecen sus condiciones de entrada. A manera de reflexión, cabría pensar en la posibilidad de redefinir al asilo dentro de la posición que actualmente ocupa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, es decir, entre otros puntos: Replantear la naturaleza de la institución, delimitar exactamente la competencia del Estado en la materia y, sobre todo, manifestar la voluntad de emitir un instrumento de alcance universal que trate el asilo de manera exhaustiva y lo diferencie y separe del refugio. Mientras esto no se lleve a cabo, es de suponerse que los casos de controversias relacionadas con la violación del derecho de asilo continuarán y tenderán a aumentar no sólo en Alemania, sino en todos los países que brindan protección a los perseguidos políticos.

### **3.3. Estatuto legal de los extranjeros en Alemania y su relación con el derecho de asilo**

A partir de 1945, Alemania es considerada por la sociedad internacional como un país de inmigrantes, sin duda porque a ellos se debe en gran medida la reconstrucción del país tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, desde esa misma época, en la República Federal la inmigración se ha visto catalogada como algo problemático o polémico. Mucho se ha hablado acerca de la disposición de las autoridades alemanas a no cerrar las puertas a los extranjeros en busca de asilo, o de mejores condiciones de vida, pero las normas jurídicas que los protegen se han ido restringiendo con el transcurso de los años.

Alemania ha sido acusada, principalmente por organizaciones internacionales no gubernamentales, de aplicar las leyes relativas a los extranjeros de manera discriminatoria, en virtud de las manifestaciones públicas de los no alemanes de origen extraeuropeo, turcos musulmanes en su mayoría. En apariencia esto es así, pero en ocasiones no se toma en cuenta el derecho de un Estado a controlar el número de no nacionales en su territorio. Los estados procuran alcanzar altos niveles de bienestar para elevar la calidad de vida de sus nacionales, y aun cuando los extranjeros puedan contribuir de manera más o menos importante en la vida económica, política o cultural de un país, éstos no pueden ser la prioridad del Estado, ni están en posición de pretender un trato igual al que reciben los nacionales, porque no lo son.

Se identifican cinco grupos de inmigrantes en Alemania:

- Trabajadores temporales llegados desde mediados de la quinta década del siglo XX hasta 1973, cuyas autorizaciones de permanencia se suponían concedidas para un periodo corto, mismo que fue prolongándose con el crecimiento de las necesidades de la industria pesada.
- Ciudadanos europeos radicados en territorio alemán; de hecho, el 25% de los extranjeros en Alemania son nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea.
- Judíos procedentes de Europa Oriental y la extinta Unión Soviética, mismos que habían abandonado Alemania entre 1933 y 1945.

- Asilados y refugiados.
- Familiares directos de personas a quienes se les ha reconocido el status de refugiado o asilado.<sup>92</sup>

La actual *Ley de Inmigración*,<sup>93</sup> que en los últimos años ha sido el centro de varios enfrentamientos entre grupos parlamentarios, es un instrumento que básicamente regula el ingreso y permanencia de los extranjeros –cualquiera que sea su calidad migratoria– y los ciudadanos europeos en territorio alemán. En cuanto a contenido es muy similar a la *Ley de Extranjería*,<sup>94</sup> pero a diferencia de ésta, es más específica y establece procedimientos a seguir para su aplicación.

En 2001, el Ministro Federal del Interior, Otto Schily presentó un primer proyecto de reforma para la *Ley de Inmigración*, el cual recogía los puntos de vista de las diversas fracciones partidistas representadas en el Parlamento Federal.<sup>95</sup> Entre otros asuntos, se habla de un nuevo planteamiento de las libertades de los ciudadanos de la Unión Europea<sup>96</sup>, y limitaciones a los derechos de los extranjeros, enfatizando lo referente al asilo.

Al respecto, Schily manifestó: “*Con el proyecto buscamos una legislación más moderna, flexible, y económica y socialmente viable. Hemos tomado en cuenta sobre todo la situación del mercado laboral y la capacidad de integración de la sociedad alemana.*”

*La nueva Ley de Inmigración permitirá asegurar la competitividad de la República Federal, la creación de fuentes de empleo y reducirá el abuso del derecho de asilo*<sup>97</sup>

Para la concesión de permisos de residencia se tomará como punto de referencia el motivo de ingreso al país (educación, actividades lucrativas, reunión con la familia, en el caso del cónyuge, o hijos menores de edad de un asilado o refugiado reconocido; o razones humanitarias) y no tanto la duración de la estancia, como a la fecha se hace.

<sup>92</sup> Alemania. *Bericht der Beaufragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. P. 26 et passim.

<sup>93</sup> En alemán, *Zuwanderungsgesetz*

<sup>94</sup> *Ibid.* P. 87.

<sup>95</sup> En alemán, *Bundestag*.

<sup>96</sup> Es importante señalar que los ciudadanos europeos ya no son considerados como extranjeros o *Auslander*, palabra que, etimológicamente, designa a todo individuo que es ajeno al territorio alemán.

<sup>97</sup> Hildebrandt, Tina et al. “Zuwanderung: In Namen des Volkes?”. *Der Spiegel*. No. 32. Agosto 6 de 2001. P. 22.



Alemania, como otros países con altos niveles de industrialización y tecnificación, requiere de una constante actualización en las capacidades de su mano de obra especializada. Para ello es necesaria una constante retroalimentación con el exterior, misma que implica un intercambio de procesos productivos y recursos humanos. Parte de las modificaciones a la Ley de Inmigración consiste en la apertura hacia la atracción de jóvenes ciudadanos europeos y otros extranjeros calificados en ingeniería, informática y matemáticas, en especial japoneses y estadounidenses, que a corto o mediano plazo contribuirán a la formación de personal alemán, lo cual se supone será de utilidad en el combate al desempleo.

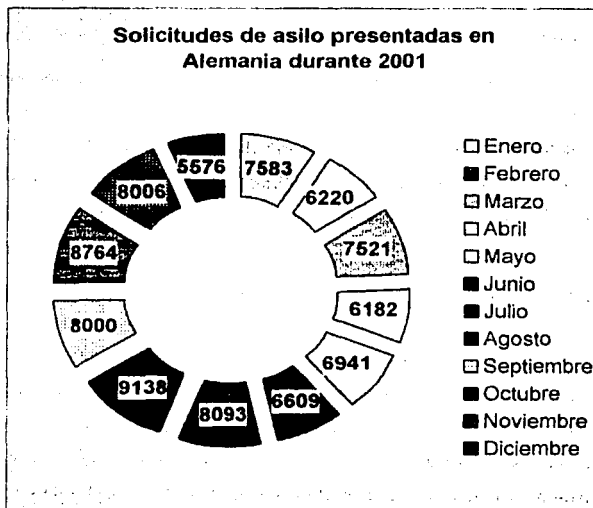
La realidad es que Alemania no atraviesa por óptimas condiciones económicas, y lo que menos necesita es admitir extranjeros que lejos de reportar beneficios pecuniarios, pueden significar una carga. Por este motivo, de acuerdo con las declaraciones del Ministro Schilly, es previsible que la admisión de fuerza productiva especializada goce de privilegios sobre las personas necesitadas de protección por razones humanitarias. Dichos privilegios se traducen en menores obstáculos durante el trámite de permisos de residencia, mayores facilidades para el establecimiento en territorio federal, etc.

En virtud de las reformas a la Ley de Inmigración, los asilados y refugiados en territorio alemán serán sujetos a mecanismos de control más estrictos, destacando en este punto las asociaciones que constituyan, las actividades remuneradas que lleven a cabo, su participación en la vida política de la comunidad y la duración de su estancia. Los tres primeros aspectos han cobrado especial relevancia a partir de los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, pues numerosos asilados en Alemania proceden de países islámicos o profesan la religión musulmana; como parte del apoyo brindado en la llamada *guerra contra el terrorismo*, la República Federal se ha dado a la tarea de vigilar la conducta de individuos que en un momento dado pudiesen proporcionar pistas sobre la operación de redes terroristas o grupos religiosos fundamentalistas.

A quien sea reconocido como asilado se le otorgará un permiso de residencia por tres años, al término de los cuales el gobierno alemán evaluará si las condiciones del país de procedencia del perseguido han cambiado. De no haberse modificado las condiciones que obligaron al individuo a huir de dicho Estado, se concederá una prórroga por otros tres

años, y al cumplirse estos se procederá a una nueva evaluación, y así sucesivamente durante el tiempo que sea necesario.

Aquí es donde se marca la diferencia entre quienes *no pueden* regresar a su país de origen por temor a enfrentar persecución, tortura o la muerte, y quienes *no quieren* ser repatriados. En ninguno de los dos casos la persona debe ser devuelta a las fronteras del territorio en el cual presume peligran su integridad o su vida, pero si alguien, por motivos particulares se niega a salir de Alemania, se beneficiará de un periodo de tolerancia dentro del cual deberá abandonar la República Federal; de no ser así, al término del periodo el extranjero en cuestión es considerado como ilegal, con las consecuencias que ello implica, y la más grave es, desde luego, la deportación.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fig. 11. Elaboración propia, con datos de Trends in Asylum Applications. Ginebra, agosto de 2002

La *Ley de Extranjería*<sup>98</sup> entró en vigor en julio de 1990 y su modificación más reciente ocurrió en julio de 1999. Como se puede observar, esta Ley empieza a surtir efecto

<sup>98</sup> Su nombre completo es Ley sobre el Ingreso y la Permanencia de los Extranjeros en el Territorio Federal. En alemán se abrevia como *AusG*.

justo en el año de la reunificación, proceso que aún se considera inconcluso y a raíz del cual han aflorado ciertas situaciones problemáticas en la República Federal, por ejemplo, toda la normatividad referente al ingreso, permanencia y salida de los extranjeros, o el resurgimiento de movimientos ultraderechistas vinculados con ataques a no-alemanes residentes en el país.

La Ley se integra por ciento seis artículos distribuidos en diez apartados, que se refieren a los siguientes temas: *Ámbito de validez de la Ley, ingreso y condiciones de permanencia en territorio alemán; concesión y prórroga de autorizaciones de permanencia, así como los tipos de éstas; reglamentación de la permanencia; fin de la permanencia; trasgresión de fronteras; facilidades para la adquisición de la ciudadanía; Estatuto del Encargado de Cuestiones Relacionadas con los Extranjeros; Reglamentos para la instrumentación de sanciones y pago de multas, y cláusulas transitorias y finales.*

La Ley de Extranjería rige en todo el territorio federal para todo aquel que no esté reconocido como alemán, y sobre quien la jurisdicción alemana no se encuentre limitada por el ejercicio de funciones diplomáticas o consulares. También señala que todo extranjero —a excepción de los ciudadanos de la Unión Europea—, para entrar al país debe contar con un pasaporte válido y en caso de requerirlo así, con una visa y una autorización de permanencia.

Cuando el extranjero en cuestión ha presentado una solicitud de asilo, sólo se le puede extender un permiso de permanencia previa autorización de las instancias competentes, y puede ser cancelado en cualquier momento si se considera que la concesión o prórroga de dicho permiso vulnera los intereses de la República; en este caso, la Federación no está obligada a dar explicaciones acerca de un acto soberano.<sup>99</sup> Recordemos que la calificación de hechos o circunstancias que ponen en riesgo la seguridad nacional es algo que corresponde al propio Estado. Los permisos de permanencia se expiden por un periodo limitado, pero tratándose de asilados o refugiados, el periodo puede extenderse, por razones humanitarias durante el tiempo que sea necesario, siempre que la Federación no se vea vulnerada según sus propias consideraciones.

---

<sup>99</sup> Alemania. *Gesetz über der Anreise und Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet*. 1990, modificada en 1999. Artículos 1 a 11.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 6 de la Ley Fundamental: “*El matrimonio y la familia gozarán de especial protección por parte del Estado,*”<sup>100</sup> la Ley de Extranjería reconoce a los asilados el derecho de llevar consigo a su cónyuge y a sus hijos menores de edad; a este efecto, la autorización de permanencia se les hará extensiva, de la misma manera que el resto de las facultades y obligaciones de quien presentó la solicitud de asilo. Sin embargo, deben cumplirse las siguientes condiciones:

- La autorización de permanencia debe estar vigente al momento del traslado de la familia, en caso de que ésta no se encuentre en territorio alemán al momento de haber sido concedido el asilo.
- Es necesario que el asilado cuente con una vivienda lo suficientemente espaciosa en relación con el número de personas que pretende albergar.
- La subsistencia de los miembros de la familia del asilado debe estar garantizada con base en los ingresos o el patrimonio que éste posea.<sup>101</sup>

Se infiere que el propósito de estas normas es garantizar el pleno desarrollo de los menores, ya que este es un aspecto regulado inclusive a nivel internacional. Sin embargo, si se procede a un análisis más detallado, es inevitable encontrar, además de buenas intenciones, una restricción cuyo objetivo es reducir el número de extranjeros que ingresan al territorio alemán.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 –de la cual Alemania es parte– establece, a partir de su art. 3º, que el Estado asilante, entre otras cosas, se obliga a conceder a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a otros extranjeros en lo concerniente a la vivienda y al desempeño de actividades lucrativas, pero lo cierto es que muchos solicitantes de asilo llegan a Alemania en condiciones precarias, y en muchas ocasiones son objeto de prolongados periodos de detención durante el tiempo en que es evaluada su solicitud.

Por este motivo, un refugiado o solicitante de asilo no debería ser considerado en igualdad de circunstancias que otro extranjero cuyo ingreso a la sociedad alemana se ha

---

<sup>100</sup> Alemania. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 1949, modificada en 2000. Art. 6-1.

<sup>101</sup> Alemania. *Gesetz über die Anreise und Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet*. 1990, modificada en 1999. Art. 17 *et passim*.

dado en mejores condiciones. No puede ser igual el trato para un asilado pakistaní, cuyos bienes han sido incautados, que para un ingeniero informático japonés, que probablemente llegue al país con un contrato y una vivienda asegurados. Es de suponerse que por motivos económicos, para el pakistaní de nuestro ejemplo será difícil, por lo menos a corto plazo, conseguir una vivienda y un ingreso que le permitan vivir junto a su familia en Alemania. De esta manera, el Estado evita el ingreso de asilados pobres y sobre todo, culturalmente discordantes, en especial si se toma en cuenta el constante incremento de la población musulmana en Europa.

Por otra parte, algo que es fundamental en la Ley de Extranjería, es el hecho de que no sólo se admite el asilo en el sentido que le da la Convención de 1951: Por razones humanitarias o de acuerdo con el *Ius cogens*, sino que acepta que el Ministerio del Interior puede brindar protección a un extranjero también cuando existen intereses políticos apremiantes para Alemania.<sup>102</sup> Lo anterior, al igual que la decisión de aceptar o rechazar una solicitud de asilo, es facultad del Estado. Por lo tanto, es claro que la práctica del asilo en Alemania es diferente a lo que plantea el derecho internacional. En éste la intención de los legisladores es proteger al perseguido sin importar su condición económica o sus rasgos culturales; en la práctica del asilo en Alemania no se brinda protección si no se obtiene beneficio práctico a cambio.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los asilados, estos gozan de las mismas garantías que los ciudadanos alemanes enunciadas en la Ley Fundamental; es decir, un asilado tiene, al igual que todos los habitantes del territorio alemán, derecho al libre desarrollo de su personalidad, siempre que esto no altere el orden público. Sin embargo, existen algunas restricciones referentes a la actividad política.

La Ley de Extranjería establece que las actividades políticas de cualquier extranjero, sin excluir las actividades de los asilados, pueden ser limitadas e incluso prohibidas por el gobierno federal si:

- a) La convivencia pacífica entre extranjeros y alemanes se ve amenazada debido a la promoción de ideas contra la democracia o el orden jurídico del Estado.

---

<sup>102</sup> *Ibidem*. Art. 33-1.

- b) Los intereses en materia de política exterior o las obligaciones internacionales de la República Federal de Alemania peligran.
- c) La actividad política de un extranjero atenta contra el Estado de Derecho, en especial si hay violencia de por medio.
- d) Existe un vínculo con organizaciones políticas físicamente localizadas fuera de Alemania.
- e) Un extranjero funda una organización política en territorio alemán.<sup>103</sup>

Uno de los puntos más importantes de la Ley de Extranjería se encuentra en el artículo 51, el cual enuncia el principio de *Non-Refoulement*, que expresa la prohibición de devolver a un refugiado o solicitante de asilo a las fronteras del territorio donde teme por su vida; al respecto el ACNUR también señala que "*ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo nacional, o de sus ideas políticas*";<sup>104</sup> pero el hecho es que en ocasiones al perseguido le resulta imposible probar que el temor por su vida y su integridad es justificado. Por lo tanto la solicitud de asilo es rechazada y el individuo es deportado.

En este sentido, un caso que recientemente ha suscitado controversia es el proceso de devolución a la Federación Rusa del estudiante Sulim Chadisov y otros diecinueve chechenos cuyas solicitudes de asilo han sido rechazadas. Amnistía Internacional manifestó de manera reiterada que de llevarse a cabo la expulsión, estas personas enfrentarían, en razón de su pertenencia a un grupo étnico determinado –los chechenos–, discriminación, detención ilegal y tortura.<sup>105</sup> Alemania, por su parte, argumentó que en el caso Chadisov no se había encontrado suficiente evidencia que probara la existencia de temores fundados, de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, aunque *de facto*, no tendría la obligación de exponer los motivos por los cuales niega el asilo, ya que se trata de un asunto de seguridad nacional. Considerando lo dicho en los párrafos anteriores, y dado que, de acuerdo con Amnistía Internacional, en el caso Chadisov

<sup>103</sup> *Ibidem*. Art. 37.

<sup>104</sup> ONU, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra, 1951. Art. 33.

<sup>105</sup> Amnistía Internacional. *Refoulement: Germany/Russian Federation*. Febrero 15 de 2002. [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

no se hablaba de amenaza alguna contra la seguridad alemana. Finalmente, ante la presión ejercida en conjunto por organizaciones internacionales no gubernamentales y la sociedad civil nacional, Chadisov no fue deportado, pero en caso de haberlo sido, Alemania habría violado parte importante de la normatividad internacional en materia de derechos humanos.

Otra de las leyes que se relaciona directamente con la problemática del asilo es la *Ley de Nacionalidad* de 1913, modificada en 1999,<sup>106</sup> también conocida como Ley Delbrück.<sup>107</sup> En el pasado, se establecía que un alemán era aquél que hubiese nacido de progenitores alemanes –el padre, la madre, o ambos–, dentro o fuera del territorio alemán. Con fundamento en lo anterior se estipulaba además que, “*no pierde su nacionalidad el alemán que, antes de la adquisición de una nacionalidad extranjera, haya solicitado y obtenido de la autoridad competente de su Estado de origen el permiso especial para conservar su nacionalidad. Antes de concederse este permiso, se deberá consultar al cónsul alemán.*”<sup>108</sup> Por otra parte, se admitía la figura de la nacionalización, para la cual se daba preferencia a los individuos culturalmente afines a la sociedad alemana; Adolf Hitler, austriaco de origen, obtuvo la nacionalidad alemana de esta manera y pudo así competir por la Cancillería del *Reich* en 1932. Como puede notarse, la nacionalidad originaria se otorgaba sólo por *ius sanguinis*, excluyendo del todo al *ius soli*; esto quiere decir que a un hijo de extranjeros nacido en Alemania se le reconocía la nacionalidad de sus padres.

A partir de la reforma de 1999 se reconoce la nacionalidad alemana por nacimiento –junto con la de sus padres– también a través del *ius soli* al hijo de extranjeros nacido en territorio de la República Federal; de esta manera, el menor mantendrá vínculos jurídicos con dos Estados, y al alcanzar la mayoría de edad deberá decidir acerca de su nacionalidad definitiva. No obstante, para que esto se cumpla, al menos uno de los progenitores debe cubrir alguna de las siguientes condiciones:

- *Tener un tiempo de residencia legal en Alemania de ocho años o más.*
- *Contar con un documento llamado Derecho de Residencia.*

---

<sup>106</sup> En Alemán, *Staatsangehörigkeitgesetz (StAG)*.

<sup>107</sup> Evelyn Téllez Carvajal. *La doble nacionalidad de las personas físicas en México*. Tesis de Licenciatura. Inédito. Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, enero de 2001, p. 79.

<sup>108</sup> *Idem*.

- *Haber obtenido, tres años atrás, una identificación denominada Permiso de Residencia.*<sup>109</sup>

Los hijos de los asilados se encuentran en una posición especial: Si han nacido dentro del territorio alemán, pero sus padres no cumplen alguno de los requisitos señalados, no tienen derecho a la nacionalidad alemana, ni gozan del status de asilado, propiamente dicho, pero de acuerdo con la legislación interna y la normatividad internacional sobre protección de los menores, estos niños por extensión reciben la protección que se ha concedido a sus padres, y ante la ley tienen las mismas garantías que los niños alemanes: Nombre, nacionalidad –la de sus padres y la alemana en este caso–, cuidados, educación, salud, etc.

Como se puede observar, el cumplimiento de una ley no sólo busca regular la convivencia del hombre en sociedad, también es un instrumento estratégico que resguarda la seguridad del Estado, por eso las normas jurídicas no pueden ni deben ser despojadas de su carácter político. En el caso alemán, la observancia de las leyes relativas a los extranjeros, sea cual fuere la calidad de éstos, protege al país de cierta clase de inmigrantes que en un momento dado estarían en posición de alterar el equilibrio interno de fuerzas.

---

<sup>109</sup> Alemania. *Staatsangehörigkeitgesetz*. 1913, modificada en 1999. Sección primera, párrafo cuarto, fracción tercera.



### 3.4. El asilado en la sociedad alemana

El asilo es una práctica muy antigua, sin embargo Alemania lo ha adoptado en su legislación sólo de manera reciente. En la época de Alemania como imperio, la concesión del asilo era una facultad de los monarcas, y ninguna autoridad pensaba en ello como en un derecho inherente a la naturaleza humana. El asilo era sólo una pieza a mover en el ajedrez de la política.

A partir de 1993, año en que fue modificada la Ley Sobre el Procedimiento del Asilo,<sup>110</sup> se empezó a hablar insistentemente de que la calificación unilateral de "*países seguros, donde se garantiza la observancia de la normatividad internacional en materia de derechos humanos*"<sup>111</sup> vulneraba la arraigada tradición del asilo como derecho humano en Alemania.

El derecho de asilo fue elevado a norma constitucional sólo hasta 1949, en la Ley Fundamental. Recordemos que en la redacción Carta Magna de la República Federal de Alemania predominó la influencia de los aliados occidentales quienes, después de la guerra que terminaba, buscaban a toda costa controlar a Alemania por todos los medios posibles, y uno de esos medios era el derecho. Por otra parte, al ser Alemania uno de los principales puntos de tensión de la Guerra Fria, cada asilado en Occidente representaba, más que una persona a quien garantizaba el pleno ejercicio de sus libertades, un elemento menos al servicio del bloque oriental.

En realidad es contradictorio que el país que más contribuyó a incrementar las crisis de refugiados de los años treinta y cuarenta sea visto ahora como un santuario en el cual buscar resguardo ante la persecución.

Junto al mito de la tradición del asilo como derecho humano en Alemania, se encuentra la idea poco fundamentada de que el derecho de asilo alemán es diferente de cualquier otra legislación nacional en la materia. La base de esta suposición es que la protección a extranjeros perseguidos por motivos políticos se encuentra plasmada como un derecho básico en la Ley Fundamental, y en realidad, fue de las primeras constituciones en

<sup>110</sup> En alemán, *Asylverfahrensgesetz* (*AsylVG*).

<sup>111</sup> Alemania. *Asylverfahrensgesetz*. Art. 26a.

contemplantlo de esa manera. Éste derecho, al igual que otras garantías de que gozan las personas por el hecho de serlo, fue retomado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) entre otras razones porque el pueblo alemán necesitaba reivindicarse después de los crímenes cometidos bajo el régimen nacionalsocialista. Con la reivindicación vendría la paulatina restauración de la confianza internacional, y con ello, un proceso de reconstrucción económica, política y social más rápida y eficiente.

Lo palpable es que el derecho de asilo alemán es muy similar al de otros países europeos, pues en todos ello se toman como base para la protección la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y la Declaración sobre el Asilo Territorial, del mismo año. A partir de los lineamientos generales establecidos en dichos instrumentos, las naciones quedaron en libertad de crear su propia legislación sobre el asilo, así como los procedimientos que al respecto habrían de seguirse.

En el caso de la Alemania de 1950 a 1980, las normas de asilo eran poco específicas, más que liberales, y casi a cualquier solicitante le era reconocido el status de refugiado, aun cuando se tratase de inmigrantes por motivos económicos, lo cual redundó en la saturación del sistema y el crecimiento en los índices de delitos xenófobos. Ahora bien, en la medida en que las normas de asilo en Alemania empezaron a ser planteadas de manera más exacta, a decir de la opinión pública, perdieron consistencia en cuanto a su carácter de derecho humano. Uno de los puntos más polémicos es la designación de estados seguros. Al respecto, ACNUR plantea lo siguiente:

*“Ningún país puede ser declarado seguro en el sentido de que no puede producir refugiados o asilados. Incluso las solicitudes de nacionales de aquellos estados donde por lo general no existe riesgo de persecución, deben ser examinadas. Éstas pueden ser tramitadas por un procedimiento acelerado, a condición de que el solicitante de asilo tenga la posibilidad de presentar su caso con todas las garantías.”<sup>112</sup>*

Sin embargo, el Consejo Federal Alemán ha emitido una relación de países de los cuales, en principio, no se admitirán presuntos perseguidos políticos, y Alemania no es el único Estado que maneja el concepto de “país seguro”, Suiza y Finlandia también lo

---

<sup>112</sup> ACNUR. *La Convención de 1951 sobre los refugiados*. 2000.

contemplan, y los criterios de designación son distintos y variables según las condiciones políticas y económicas a nivel interno e internacional. Las tres legislaciones coinciden en que, para ser declarado seguro, un país debe:

- *Demostrar que en el interior de sus fronteras se cumple lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948.*
- *Haber ratificado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.*
- *Contar con un sistema de gobierno democrático.*<sup>113</sup>
- *Promover el respeto a los derechos humanos a nivel internacional.*<sup>114</sup>

Alemania ha declarado seguros, además de los estados miembros de la Unión Europea, a Noruega, Polonia, Suiza, la República Checa, Bulgaria, Ghana, Rumania, Senegal, Eslovaquia y Hungría.<sup>115</sup> Nótese que en esta lista no aparecen Estados Unidos ni Japón, potencias competidoras de la República Federal de Alemania.

Un hecho que motivó el endurecimiento de las normas de asilo alemanas fue que, al examinar detenidamente las solicitudes, las autoridades se percataban de que no se trataba de un perseguido político, sino de un migrante económico, el cual, al ser rechazado como candidato a asilado, tendía a convertirse en un trabajador ilegal, mismo que finalmente debía ser deportado. Muchos de estos migrantes económicos llegan por tierra provenientes países que pertenecieron al extinto bloque socialista. Por esta razón todos los estados limítrofes de Alemania son seguros para efectos de la Ley sobre Procedimiento de Asilo. Y es que un perseguido político tiene derecho a solicitar asilo, pero no a exigirlo al país en que desea se le conceda; por ejemplo, si un perseguido ruso cruza Polonia para llegar a Alemania y solicitar ahí el asilo, lo más probable es que se le niegue, porque se presumirá que pudo haber permanecido en Polonia —un país seguro—, y al no haberlo hecho, seguramente no es salvar la vida lo que busca.

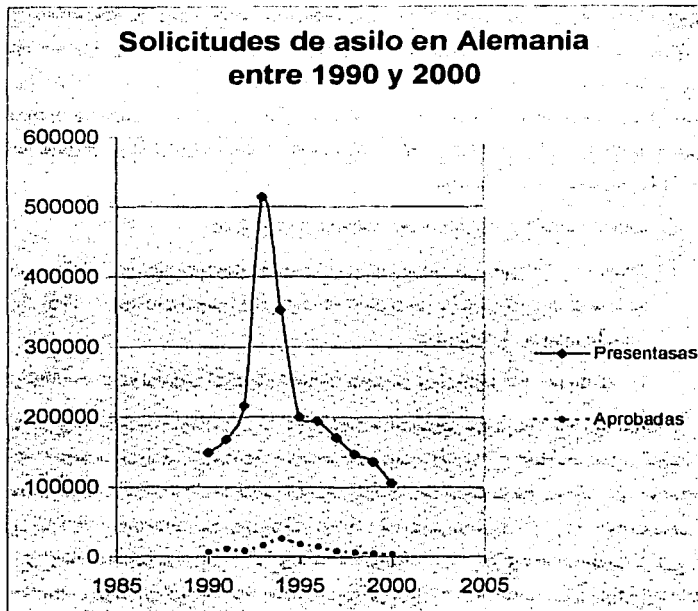
---

<sup>113</sup> Entendiendo como base de la democracia un sistema de partidos y elecciones libres, que garantice el acceso de la ciudadanía a la vida política nacional.

<sup>114</sup> UNHCR. *Der Schutz von Flüchtlingen in Westeuropa: Tendenzen in der Gesetzgebung und die Positionen von UNHCR*. Abril de 1996.

<sup>115</sup> Alemania. *Asylverfahrensgesetz*. Apéndices I (*Sichere Drittstaaten*) y II (*Sichere Herkunftsstaaten*).

La transformación del derecho de asilo, de un artículo constitucional ambiguo a un conjunto de normas y procedimientos específicos, ha sido un proceso gradual. De esta manera, desde hace tiempo Alemania ya no es el mayor receptor de asilados en Europa. Por ejemplo, en 1999 la República Federal ocupó el décimo sitio, detrás de Suiza, los Países Bajos, Austria y Suecia.<sup>116</sup>



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fig. III. Fuente: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

Cabe señalar que, con una tasa de desempleo de 18% entre los extranjeros – incluyendo a los asilados–, y un 10% si se toma en cuenta el total de la población,<sup>117</sup> Alemania se ha visto obligada a instrumentar este tipo de filtros legales a la inmigración, porque finalmente se trata de privilegiar el derecho de los nacionales por encima del de los

<sup>116</sup> Bundesausländerbeauftragte on-line. *Mythen im deutschen Asylrecht: Schutz vor politischer Verfolgung gewähren!*. Berlín, noviembre de 2000. Publicado en [www.bundesauslaenderbeauftragte.de](http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de)

<sup>117</sup> Bundesamt für Arbeit, 2001.

extranjeros, sea cual fuere su calidad migratoria. Es probable que esté negando algún tipo de garantía a nacionales de terceros estados; pero debemos considerar también que, para un gobierno, la tarea principal es asegurar el bienestar de sus propios nacionales.

En cuanto a las facilidades que un asilado debe tener para desarrollarse económicamente en el país receptor, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece que todo Estado contratante concederá a los asilados que se encuentren legalmente en su territorio el trato más favorable otorgado en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros, pero en todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de los extranjeros, impuestas para proteger el mercado laboral interno no se aplicarán a los refugiados y asilados que reúnan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber cumplido tres años de residencia en el país.
- b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia, aunque debe aclararse que el asilado no puede invocar los beneficios de la Convención si ha abandonado a su cónyuge.
- c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.<sup>118</sup>

Lo anterior es una línea general a partir de la cual los estados, según sus propias condiciones internas, deben –si así conviene a sus intereses– derivar normas que regulen situaciones específicas. En el caso de Alemania, el Gobierno Federal ha procurado apearse a los propósitos de la Convención de 1951 respecto al bienestar económico de los individuos a quienes se les ha reconocido como asilados; la razón para ello es que dicho instrumento deja en todo momento un amplio margen para la actuación del Estado.

Según informes del Registro Central de Extranjeros, hasta el 31 de diciembre de 2000 vivían en Alemania 7,296,817 no nacionales; de ellos, casi ochenta mil eran solicitantes de asilo con un futuro laboral incierto, pues ante el creciente índice de desempleo, desde 1997 entró en vigor el Decreto Clever, de acuerdo con el cual un asilado sólo tendrá derecho a un permiso de trabajo después de tres años de residencia legal en la

---

<sup>118</sup> ONU. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra, 1951. Capítulo III, art. 17, fracciones 1ª y 2ª.

República Federal<sup>119</sup> Mientras tanto, el individuo será sostenido por instancias gubernamentales con una carga directa a los impuestos recaudados. El Decreto Clever tiene como finalidad mantener abierto el mayor número posible de plazas para la mano de obra alemana, y se presume que sea parte de la estrategia CDU/CSU<sup>120</sup> para conservar la mayoría en el Parlamento Federal, pero el sustento de los asilados durante sus primeros tres años de permanencia en el país necesariamente obliga a castigar a la base de contribuyentes cautivos, con efectos que llegan a traducirse inclusive en delitos xenófobos, además del evidente fomento al mercado negro de mano de obra; debido a esto, la estrategia puede arrojar efectos distintos a los esperados.

Durante la última década del s. XX, exactamente a finales de 1992, se hablaba de que el subsidio para los solicitantes de asilo, o asilados sin un permiso de trabajo, ascendía en promedio a siete mil millones de marcos, aunque en realidad cerca de una cuarta parte del dinero se gastaba en procedimientos burocráticos, y se interpusieron algunas denuncias por actos de corrupción –en los cuales se hallaba involucrada la fracción parlamentaria CDU/CSU–, pero éstas no prosperaron debido a la inconsistencia de las pruebas presentadas por las partes acusadoras: Solicitantes de asilo y agrupaciones de la sociedad civil.<sup>121</sup>

En Alemania, un asilado, una vez que tiene la posibilidad de incorporarse legalmente al mercado de trabajo, por lo general alcanza un nivel económico equivalente al de la clase media o media baja, pues es frecuente que ocupe puestos que por lo común los alemanes ya no aceptan, dado su alto nivel educativo. En menor medida, los asilados optan por el trabajo por cuenta propia. Un asilado puede ejercer en territorio alemán cualquier profesión lícita, sobre todo si por ello es perseguido en su país de origen, pero en el caso de médicos, abogados y profesores, se deben acreditar exámenes estatales para que se otorgue un permiso especial de práctica profesional.

---

<sup>119</sup> Alemania. *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, agosto de 2002. P. 336.

<sup>120</sup> CDU: Unión Cristiano-Demócrata. CSU: Unión Cristiano-Social.

<sup>121</sup> Goethe-Institut. *Ausländer in Deutschland: Eine Dokumentation anhand von Zeitungsausschnitten*. Munich, Goethe-Institut. 1993. P. 10.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

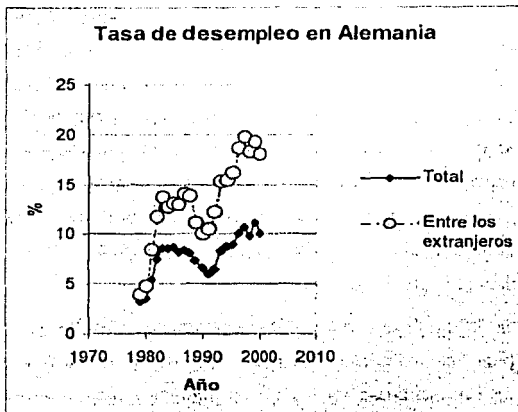


Fig. IV. Fuente: Statistische Bundesamt

Con todo esto, suele escucharse que un asilado con empleo equivale a un alemán desempleado, pero tal afirmación es falsa: La tasa de desempleo entre los extranjeros ha sido superior a la tasa de desempleo general desde 1979.

Un dato que llama la atención es que entre 1953 y 1991 fueron presentadas 1,392,296 solicitudes de asilo en Alemania, de las cuales se aceptaron 156,980; mientras tanto, los gastos del Gobierno Federal en la atención a solicitantes de asilo y refugio se incrementó año con año, aunque la calidad de vida de estas personas no correspondía a la cantidad de recursos que se había invertido en ellas.

Por otra parte, el asilado en Alemania goza de los derechos básicos que otorga la Ley Fundamental, entre ellos los de asociación y expresión, aunque con ciertas restricciones. Los asilados pueden expresar y libremente su opinión –incluso sobre política– en medios impresos y electrónicos, siempre que no inciten a acciones contra el orden estatal. Se entienden como incitaciones contra el orden estatal, entre otras, las siguientes:

- La difusión por cualquier medio de ideas contra la democracia y el Estado de derecho.
- La fundación de agrupaciones políticas.

- La vinculación de grupos políticos nacionales con asociaciones del mismo tipo en el extranjero.

En cualquier caso, el Estado siempre vigilará toda actividad política en la que se vean involucrados extranjeros, cualquiera que sea su calidad migratoria, y dicha actividad podrá ser limitada o prohibida aún cuando no haya una incitación evidente contra el orden público: Es suficiente la sospecha de las autoridades de que un asilado incurre en una conducta que pone en peligro la convivencia pacífica entre alemanes y extranjeros, o simplemente va en contra de los intereses nacionales de la República Federal de Alemania. Los asilados no pueden votar ni ser propuestos como candidatos por ningún partido.

Respecto a la cuestión de los problemas relativos a la integración cultural, ésta no es nueva en Alemania, pero sólo a principios de la década de los noventa del siglo XX se empezó a analizar con seriedad. Hasta entonces, a pesar del constante flujo de inmigrantes, los líderes de los partidos políticos insistían en que Alemania no era un país de destino para los extranjeros, y se empeñaban en creer que asilados y trabajadores temporales tarde o temprano regresarían a sus países de origen.



TESIS CC.  
 FALLA DE ORIGEN

### Solicitantes de asilo en Alemania, por nacionalidad, en 2000

- |   |  |                                     |
|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Afganistán           | <input type="checkbox"/> América y Australia | <input type="checkbox"/> Argelia    |
| <input type="checkbox"/> Armenia              | <input type="checkbox"/> Azerbaiyán          | <input type="checkbox"/> Bangladesh |
| <input type="checkbox"/> Bosnia y Herzegovina | <input type="checkbox"/> Bulgaria            | <input type="checkbox"/> China      |
| <input type="checkbox"/> Etiopía              | <input type="checkbox"/> Federación Rusa     | <input type="checkbox"/> Georgia    |
| <input type="checkbox"/> Ghana                | <input type="checkbox"/> India               | <input type="checkbox"/> Irak       |
| <input type="checkbox"/> Irán                 | <input type="checkbox"/> Líbano              | <input type="checkbox"/> Nigeria    |
| <input type="checkbox"/> Pakistán             | <input type="checkbox"/> Polonia             | <input type="checkbox"/> Rumanía    |
| <input type="checkbox"/> Siria                | <input type="checkbox"/> Sri Lanka           | <input type="checkbox"/> Togo       |
| <input type="checkbox"/> Turquía              | <input type="checkbox"/> Vietnam             | <input type="checkbox"/> Yugoslavia |
| <input type="checkbox"/> Zaire                | <input type="checkbox"/> Apátridas y otros   |                                     |

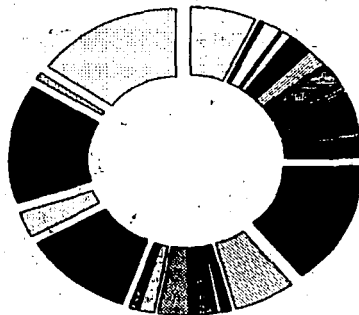


Fig. V. Fuente: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge<sup>122</sup>

Sin embargo, la realidad es innegable: Muchos asilados y trabajadores temporales prácticamente han vivido más tiempo en Alemania que en sus países de origen, y no sólo eso, un gran número de ellos ha contraído matrimonio y procreado hijos en territorio alemán, de tal manera que se debe empezar a concebir Alemania como una sociedad multicultural, y no como la entidad monolítica de una sola lengua y un solo sistema de

<sup>122</sup> Para una apreciación más exacta de los datos de esta gráfica, consulte el apéndice 3 en la p. 142.

valores que en apariencia ha sido. Se trata de un cambio gradual, que sin duda experimentará momentos de crisis, pero es necesario si en verdad existe la voluntad de respetar el derecho de los seres humanos a desarrollar su personalidad de manera libre, sin importar su origen étnico, religión o credo político.

El Estado alemán por sí mismo no vulnera los derechos fundamentales de quienes habitan su territorio, o se esfuerza por no hacerlo. A pesar de esto, el asilado se enfrenta a la discriminación generalizada en casi todos los aspectos de la vida cotidiana. Una de las formas más graves que asume dicha discriminación son los atentados por parte de la extrema derecha, encarnada en las agrupaciones de tendencias neonazis.

El asilado en la sociedad alemana padece discriminación de todo tipo, pues la sociedad misma no le permite una integración total con el contexto. Y es que, contra lo afirmado por la propaganda oficial, la sociedad alemana sigue mostrándose poco abierta ante elementos extranjeros, en particular si son discordantes con los valores tradicionales del cristianismo occidental. Si Alemania pretende mostrarse como un país donde los individuos en verdad sean libres de desarrollar su personalidad, en tanto ello no altere el orden público, debe terminar con las ambigüedades que rodean a sus procedimientos internos de asilo; un ejemplo de esto podría ser aceptar menos solicitudes de asilo, y establecer mecanismos más adecuados a las condiciones imperantes en el mundo, sobre todo en el contexto de la globalización, pero principalmente en el escenario que le plantea el proceso de unificación europea.



## Conclusiones

Uno de los retos más graves que enfrenta la sociedad internacional a principios del siglo XXI es responder adecuadamente a la problemática emanada de las crisis humanitarias, siendo parte esencial de ellas el asilo y el refugio.

En la actualidad el asilo es una de las instituciones de derecho más politizadas y contradictorias que hay, ya que a las convenciones y demás acuerdos que se refieren a dicha materia siempre les ha faltado algo para funcionar correctamente: voluntad y respeto por parte de los estados al compromiso expresado en el momento de adherirse a estos instrumentos internacionales. Es evidente que la sugerida solidaridad internacional, en la mayoría de los casos, no ha ido más allá de una frase hueca en los preámbulos de tratados, convenciones y otros instrumentos. Por lo tanto, no debería ser motivo de asombro el que los derechos de los refugiados y asilados no se respeten, o que sean adoptadas medidas restrictivas a una facultad que todos los seres humanos, por serlo, poseen; y que algunos estados, entre ellos Alemania –caso de estudio de esta tesis–, hayan declarado de forma arbitraria que existen países y regiones seguros, donde según este argumento la persecución por razones políticas sería prácticamente impensable. Es verdad que la soberanía de los estados es todavía algo palpable, y que sería casi imposible cederla por completo a favor de un contrato social internacional, pero el compromiso a obligarse a ciertas conductas por medio de tratados también existe, y resulta lamentable concluir que los compromisos ratificados en pro de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no se cumplen, y esto ocurre tanto a nivel internacional como al interior de los estados.

En materia de asilo, los estados han optado por interpretar de manera cada vez más restrictiva el contenido de los acuerdos internacionales que tienden a proteger dicha institución. ¿Acaso las leyes no deben interpretarse de la manera más favorable posible para el bien que se tutela?... Alemania, en concreto, no lo hace, sino que busca en todo momento resguardar sus propios intereses políticos, económicos y sociales; esto es legítimo también, pero la protección de los intereses no debe, en ningún caso, vulnerar derechos establecidos en tratados de los cuales se es parte.

Por otro lado, si bien es cierto que lo establecido específicamente en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es motivo de constante incumplimiento por parte de los estados, no es menos verdadero que dicha convención presenta varias ambigüedades y lagunas que cada país tiene derecho a subsanar como mejor convenga a su posición dentro de la sociedad internacional. Lo que podría proceder en este caso es una reforma total del mencionado instrumento, o bien, la redacción de un nuevo tratado que responda a las necesidades actuales de los refugiados y asilados del mundo, así como de los países que proporcionan la protección. En este nuevo instrumento habrían de ser contemplados:

- *Una terminología exacta en la cual se definan y diferencien las categorías de asilo, refugio y desplazamiento.* Con esto se evitaría el incurrir en ambigüedades o interpretaciones erróneas de los términos y la finalidad del tratado.
- *Una delimitación de las competencias de los estados y de los organismos internacionales.* De acuerdo con lo anterior, los organismos internacionales se encargarían, a través de comisiones o grupos especializados, de la administración de los recursos necesarios para hacer cumplir lo establecido en el tratado; mientras tanto, el país en cuestión sería competente en la determinación del número de asilados o refugiados que puede admitir en su territorio; también seguiría siendo responsable de la evaluación de los casos, pero estaría obligado a señalar las razones con base en las cuales ha tomado su decisión. Por otra parte, el Estado tendría la facultad de legislar internamente en materia de asilo y refugio, siempre y cuando no tuvieran lugar contradicciones con el tratado internacional, o restricciones de los derechos y obligaciones enunciados en el mismo.
- *Promoción de un fondo internacional, administrado por el ACNUR, para el financiamiento de la asistencia humanitaria.*
- *Establecimiento de sanciones para aquellos estados que incumplieran con las obligaciones contraídas en el tratado.*

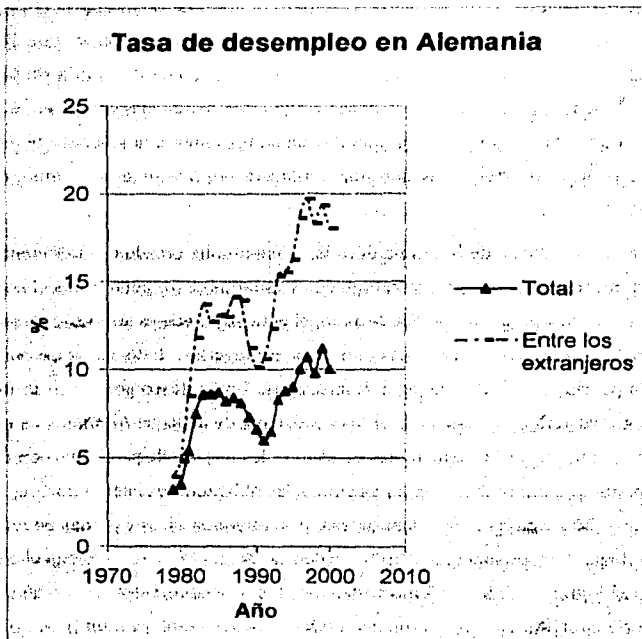
- *Colaboración con los países expulsores de asilados y refugiados para, en la medida de lo posible, atacar los factores de expulsión desde su origen.*

Pasando al caso de estudio de esta tesis, el sistema de asilo en Alemania se encuentra efectivamente en crisis, pero no se trata del tipo de crisis que la retórica política pretende hacernos creer. Las llamadas oleadas de solicitantes de asilo que llegan a las fronteras de Alemania sólo representan, de hecho, una fracción mínima de las enormes cantidades de refugiados de los que se hacen cargo otros países más pobres en el mundo. La verdadera crisis está en la manera en que Alemania responde a la amenaza percibida, y en sus esfuerzos para construir, más que una verdadera política de asilo e inmigración, una barrera.

Si bien, a lo largo de la última década, Alemania ha creado un fuerte entramado de derechos humanos, la protección de refugiados y asilados es un punto inconcluso. Mientras se intenta construir un nuevo sistema de asilo, el énfasis parece estar puesto en mecanismos para impedir la entrada de personas, no para protegerlas. Esto es como suponer que cerrando la puerta a un problema, éste desaparecerá. En su deseo por construir una especie de fortaleza o barrera de contención, el nuevo sistema de asilo en Alemania es contrario al derecho internacional: A los solicitantes de asilo se les impide llegar al país con medidas de control a la inmigración que no toman en cuenta las obligaciones internacionales en materia de refugiados. Se sanciona a las líneas aéreas, o se imponen visas y planes de recepción. Si consiguen llegar, los solicitantes de asilo pueden ser detenidos y se les niega el acceso a los tribunales. Si logran acceder a dichas instancias, los procedimientos son conducidos de tal forma que no cumplen con los requisitos mínimos establecidos para un proceso justo y no se garantiza la protección eficaz y duradera de quienes obtienen finalmente el asilo.

Dicho endurecimiento sólo se produjo, sin embargo, tras un intenso debate político, mismo que no surgió de la noche a la mañana, y cuyas fases más acaloradas coincidieron con procesos electorales. En la actualidad, el número de solicitantes de asilo ha descendido sustancialmente, pero al mismo tiempo se han incrementado el tráfico de personas, el subempleo, el no reconocimiento de los beneficios sociales y, en general, las condiciones de vida que en mucho difieren del respeto a los derechos humanos que Alemania se empeña en proteger, según lo enuncia en su discurso ante la sociedad internacional. Un ejemplo de

lo anterior, se observa en la siguiente gráfica, la cual describe la tasa de desempleo, tanto entre la población nacional, como entre los extranjeros, de los cuales aproximadamente el 5% son asilados:



Como puede observarse, el desempleo es mucho más elevado entre los extranjeros, y casualmente éste tiende a disminuir en la medida que el número de solicitantes de asilo descende, no porque aumenten las fuentes de empleo. A futuro, de mantenerse constantes las condiciones socioeconómicas imperantes en Alemania, la situación no mejorará. Por el contrario, la tasa de desempleo entre los extranjeros tenderá a incrementarse en un 0.32% anual, y entre los nacionales el incremento será del 0.28% anual.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Estos porcentajes pueden parecer pequeños, pero no lo son tanto si proyectamos el crecimiento poblacional de Alemania para los próximos años:

Edades	Unidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Menos de 6	1000	4730.4	4717.6	4695.2	4672.6	4650	4637.4	4615	4592.2	4569.6	4547	4524.4	4501.8
6 - 15	1000	8 166.6	8 059.7	7 923.7	7802.3	7680.9	7559.5	7438	7316.7	7195.3	7074	6952.2	6831.1
15 - 25	1000	9 159.5	9 256.7	9 394.7	9512.3	9629.9	9747.5	9855	9972.7	10090	10208	10326	10443
25 - 45	1000	25 524.9	25 255.1	25 024.9	24733.9	24523	24272	24021	24772	24521	24270	24019	23768
45 - 65	1000	21 230.8	21 276.5	21 336.1	21411.6	21487	21563	21638	21714	21789	21865	21940	22016
Más de 65	1000	13 351.3	13 694.0	14 065.7	14594.2	15123	15651	17180	17708	18237	18765	19294	19822
Total	1000	82 163.5	82 259.5	82 440.3	82726.9	83094	83430	84747	86075	86402	86729	87055	87382

Fuente: *Elaboración propia, con datos de Statistisches Bundesamt Deutschlands*

De esta manera, los asilados si constituirán una verdadera carga para los contribuyentes alemanes, y los delitos xenófobos, amén de otros problemas sociales, también aumentarán en número y gravedad.

Durante muchos años, a cualquiera que llegara a la frontera alemana y pidiera asilo allí, había que admitirlo en el país y permitirle que presentara una solicitud de la condición de refugiado. El 23 de mayo de 1993, sin embargo, el Parlamento Federal votó a favor de cambiar esta disposición constitucional. Desde el 1º de julio del mismo año, a todo aquel que llegara a Alemania desde un país que las autoridades federales considerasen seguro, se le puede negar legalmente la oportunidad de presentar una solicitud de asilo, y como los nueve estados que comparten una frontera terrestre con Alemania están situados en esta categoría, la enmienda establece de hecho una barrera de contención alrededor de la República Federal. En lo sucesivo, países como Polonia y la república Checa se llenaron de inmigrantes que no lograron ingresar a Alemania.

Otra de las constantes críticas a la política alemana sobre derechos humanos se dirige en específico a la política exterior, pues, mientras por una parte la República Federal es uno de los países que más condena la tortura, el racismo, los asesinatos sistemáticos de civiles y las guerras fratricidas, y de la misma manera busca instrumentar medidas encaminadas a desalentar el ingreso de solicitantes de asilo a su territorio, por otro lado no deja de vender armamento a gobiernos autoritarios, ni de comerciar con ellos; por lo tanto fomenta indirectamente el surgimiento de corrientes de posibles candidatos al asilo.



Es verdad que Alemania posee una legislación muy avanzada sobre derechos humanos, ya que prevé aspectos como el derecho de los embriones humanos, de la diversidad sexual, etc., pero tal parece que dicha normatividad se aplica sólo o preferentemente a los nacionales alemanes o a los ciudadanos de la Unión Europea. Mucho se habla de tolerancia, o de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental de 1949, pero en la vida cotidiana Alemania es un país intolerante, y esto va desde situaciones de poca importancia en Occidente como el permitir o no el uso del velo a las profesoras y enfermeras musulmanas, hasta el caso de la violación del *non-refoulement*.

Alemania se define a sí misma como un país xenófilo. El proceso de integración europea, la convergencia de Occidente, la desintegración del bloque socialista y la reconfiguración de varios estados africanos y asiáticos trajo consigo un considerable y natural aumento en los flujos migratorios de todo tipo, de los cuales los solicitantes de asilo constituyen cerca del 5%, y que en 2000 se encontraban distribuidos de la siguiente manera en territorio alemán, según datos publicados por la Oficina de Estadística del Gobierno Federal:

### POBLACIÓN EXTRANJERA EN ALEMANIA, 2000

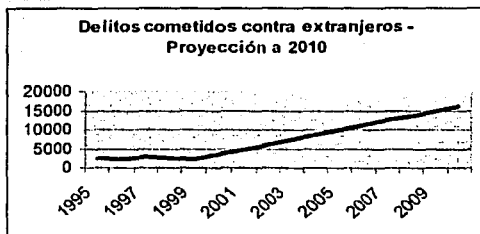
Estado Federado	Población total	Extranjeros	Asilados
Baden-Württemberg	10 600 906	1 294 874	64743
Baviera	12 329 714	1 162 881	58144
Berlín	3 388 434	440 777	22038
Brandenburg	2 593 040	64 666	3233
Bremen	659 651	80 097	4004
Hamburgo	1 726 363	261 108	13055
Hessen	6 077 826	705 546	35277
Mecklenburg-Vorpommern	1 759 877	35 142	1757
Baja Sajonia	7 956 416	532 797	26639
Nordrhein-Westfalen	18 052 092	1 988 042	99500
Rheinland-Pfalz	4 049 066	308 169	1508
Sarre	1 066 470	88 877	4443
Sajonia	4 384 192	110 185	5509
Sajonia-Anhalt	2 580 626	46 705	2335
Schleswig-Holstein	2 804 249	153 328	7666
Turingia	2 411 387	45 021	2251

TESIS CCA  
 FALTA DE ORIGEN

En la propaganda oficial Alemania difunde:

*"De los más de ochenta millones de habitantes de la República Federal, seis y medio son extranjeros. Todos llegaron y se quedaron a vivir gustosamente en el país. Durante decenios la convivencia no revistió ningún problema. Algún que otro roce en la vida cotidiana (sic.) se compensa a base de compañerismo, buena voluntad y amistad."<sup>123</sup>*

En la práctica, los asilados han tenido que atravesar por un largo periodo de adaptación a la sociedad alemana –si es que la adaptación finalmente se logra–, mismo que está aún inconcluso, y que ha tenido fases muy dolorosas, pues en diferentes ocasiones se han visto delito contra personas identificadas como asilados, refugiados, trabajadores temporales e inclusive nacionales alemanes de ascendencia extranjera. Las autoridades aseguran que el combate a la xenofobia y la protección del derecho de asilo son cuestiones prioritarias, pero no hay resultados observables.



*Elaboración propia, con datos del Ministerio Federal del Interior, 2002*

Con base en la argumentación anterior, se puede concluir que la solución a la saturación del sistema de asilo alemán –y también los de otros estados que perciben una amenaza en la llegada de solicitantes de asilo– no es el endurecimiento de las leyes, ni la imposición de medidas disuasorias. Las cifras de reconocimiento de asilados han descendido, pero los solicitantes de asilo que buscan protección concretamente en Alemania se ven cada vez más expuestos al tráfico de personas. No es posible reparar una brecha abriendo un abismo, ni cerrarlos ojos ante la realidad para pretender que ésta no existe. Lo óptimo para Alemania sería instrumentar programas de cooperación para el

<sup>123</sup> Gobierno de la República Federal de Alemania. *La actualidad de Alemania*. Frankfurt del Meno, Societás Verlag, 1993. P. 16.

desarrollo con aquellos países de los cuales proceden los solicitantes de asilo que arriban a ella, es decir, se debe combatir el problema antes de que surja. De no ser así, es probable que a mediano o largo plazo Alemania, en aras de protegerse de lo que ella considera una amenaza a la seguridad social de sus ciudadanos, incurra en conductas tipificadas como delitos en el derecho internacional penal; y esto es factible debido al reposicionamiento de la derecha política —lo cual es una corriente a nivel mundial—, cuya tendencia es a radicalizarse.

Por último, nunca debemos olvidar que hay un motivo que se puede identificar con claridad, y que se puede prevenir, para que los individuos huyan de su país. Las personas se convierten en solicitantes de asilo porque sus derechos son sistemáticamente violados, y el número creciente de refugiados en el mundo no es un problema temporal, ni resultado del azar. Se trata, por el contrario, de la consecuencia perfectamente lógica y predecible de una crisis de derechos humanos, y el resultado de decisiones tomadas por individuos y naciones que se han arrogado el poder sobre la vida y la dignidad de otros.

## Anexo

### **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**

*ADOPTADA 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), DE 14 DE DICIEMBRE DE 1950*

ENTRADA EN VIGOR: 22 DE ABRIL DE 1954, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 43

#### *PREÁMBULO*

#### *LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,*

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

## **CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

### *ARTÍCULO 1. -- DEFINICIÓN DEL TÉRMINO "REFUGIADO"*

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada 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.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el periodo de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a 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 tal 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.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

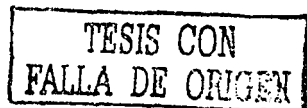
- a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como
- b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad: o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o



5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso factoderecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados 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.

*ARTÍCULO 2. — OBLIGACIONES GENERALES*

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

*ARTÍCULO 3. — PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN*

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

*ARTÍCULO 4. — RELIGIÓN*

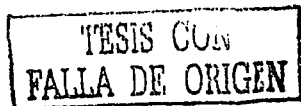
Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

*ARTÍCULO 5. — DERECHOS OTORGADOS INDEPENDIEMENTE DE ESTA CONVENCION*

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

*ARTÍCULO 6. — LA EXPRESIÓN "EN LAS MISMAS CIRCUNSTANCIAS"*

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigieran si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.





*ARTÍCULO 7. -- EXENCIÓN DE RECIPROCIDAD*

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.

3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.

4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.

5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

*ARTÍCULO 8. -- EXENCIÓN DE MEDIDAS EXCEPCIONALES*

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

*ARTÍCULO 9. -- MEDIDAS PROVISIONALES*

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal

persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

*ARTÍCULO 10. -- CONTINUIDAD DE RESIDENCIA*

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el periodo de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un periodo ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

*ARTÍCULO 11. -- MARINOS REFUGIADOS*

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

**CAPÍTULO II: CONDICIÓN JURÍDICA**

*ARTÍCULO 12. -- ESTATUTO PERSONAL*

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*ARTÍCULO 13 — BIENES MUEBLES E INMUEBLES*

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

*ARTÍCULO 14. — DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL*

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

*ARTÍCULO 15. — DERECHO DE ASOCIACIÓN*

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

*ARTÍCULO 16. — ACCESO A LOS TRIBUNALES*

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.

2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.

3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

### CAPÍTULO III: ACTIVIDADES LUCRATIVAS

#### ARTÍCULO 17. — EMPLEO REMUNERADO

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;

b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;

c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévolutamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

#### ARTÍCULO 18. — TRABAJO POR CUENTA PROPIA

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

#### ARTÍCULO 19. — PROFESIONES LIBERALES

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades



competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

#### **CAPÍTULO IV: BIENESTAR**

##### *ARTÍCULO 20. — RACIONAMIENTO*

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

##### *ARTÍCULO 21. — VIVIENDA*

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

##### *ARTÍCULO 22. -- EDUCACIÓN PÚBLICA*

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

**ARTÍCULO 23. — ASISTENCIA PÚBLICA.**

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

**ARTÍCULO 24. — LEGISLACIÓN DEL TRABAJO Y SEGUROS SOCIALES**

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

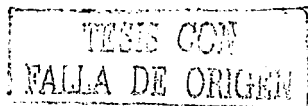
a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.



3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

#### **CAPITULO V: MEDIDAS ADMINISTRATIVAS**

##### *ARTÍCULO 25. -- AYUDA ADMINISTRATIVA*

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

##### *ARTÍCULO 26. -- LIBERTAD DE CIRCULACIÓN*

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar

libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

*ARTÍCULO 27. -- DOCUMENTOS DE IDENTIDAD*

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

*ARTÍCULO 28. -- DOCUMENTOS DE VIAJE*

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

*ARTÍCULO 29. -- GRAVÁMENES FISCALES*

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



*ARTÍCULO 30. -- TRANSFERENCIA DE HABERES*

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

*ARTÍCULO 31. -- REFUGIADOS QUE SE ENCUENTREN ILEGALMENTE EN EL PAÍS DE REFUGIO*

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

*ARTÍCULO 32. -- EXPULSIÓN*

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto

ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

*ARTÍCULO 33. -- PROHIBICIÓN DE EXPULSIÓN Y DE DEVOLUCIÓN ("REFOULEMENT")*

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

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.

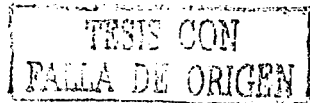
*ARTÍCULO 34. -- NATURALIZACIÓN*

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

**CAPITULO VI: DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DE EJECUCIÓN**

*ARTÍCULO 35. -- COOPERACIÓN DE LAS AUTORIDADES NACIONALES CON LAS NACIONES UNIDAS*

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.



2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

*ARTÍCULO 36. — INFORMACIÓN SOBRE LEYES Y REGLAMENTOS NACIONALES*

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de esta Convención.

*ARTÍCULO 37. — RELACIÓN CON CONVENCIONES ANTERIORES*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

**CAPÍTULO VII: CLÁUSULAS FINALES**

*ARTÍCULO 38. — SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS*

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

*ARTÍCULO 39. — FIRMA, RATIFICACIÓN Y ADHESIÓN*

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, desde el 28 de julio

hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

*ARTÍCULO 40. -- CLÁUSULA DE APLICACIÓN TERRITORIAL*

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*ARTÍCULO 41. — CLÁUSULA FEDERAL.*

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas el Gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

*ARTÍCULO 42. — RESERVAS*

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

*ARTÍCULO 43. — ENTRADA EN VIGOR*

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

*ARTÍCULO 44. — DENUNCIA*

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

*ARTÍCULO 45. — REVISIÓN*

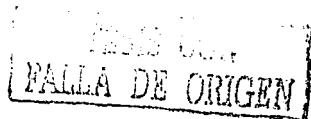
1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.

2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

*ARTÍCULO 46. — NOTIFICACIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS*

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que refiere el artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;
- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;



- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;
- g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

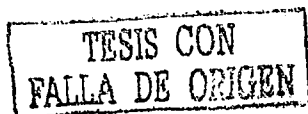
En fe de lo cual los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

*Hecho en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.*

## Fuentes de información

### A. BIBLIOGRAFÍA

- Aga Khan, Sadruddin y Asan Bin Talal. *Refugees: Dynamics of Displacement*. Nueva York, Zed Books Ltd., 1986. 152 pp.
- Aguirre, Pedro (coordinador). *Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Alemania*. 2ª ed. México, Instituto Federal Electoral, 2001. 54 pp. Colección Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, No. 3.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *La situación de los refugiados en el mundo: El desafío de la protección*. Madrid, Alianza Editorial, 1994. 191 pp.
- Biblia, La. Versión: Vulgata de San Jerónimo.
- Black, Richard y Vaughan Robinson (editores). *Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change*. Nueva York, Belhaven Press, 1993. 220 pp.
- Del Villar Orozco, Tania. *Un breve estudio comparativo entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos para la defensa de la dignidad humana en el mundo*. Tesis de Licenciatura. Inédito. Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2000. 189 pp.
- Fernández, Juan (editor). *Alemania*. Madrid, Ediciones El País, 1993. 452 pp.
- Fremont Pérez, Ana del Carmen. *La política de seguridad alemana en los albores del siglo XXI*. Tesis de Licenciatura. Inédito. Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2001. 112 pp.
- García Tovar, José Máximo. *De la tradición de asilo al reconocimiento del Estatuto de los Refugiados en México: Solución a la crisis de refugiados guatemaltecos en la frontera sur. 1982 – 2000*. Tesina. Inédito. Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Junio de 2001. 113 pp.
- Gobierno de la República Federal Alemana. *La actualidad de Alemania*. Trad. Por Rubén Meri. Francfort del Meno, Societäts-Verlag, 2001. 528 pp.
- Goethe-Institut. *Ausländer in Deutschland: Eine Dokumentation anhand von Zeitungsausschnitten*. Munich, Goethe-Institut, 1993. 310 pp.



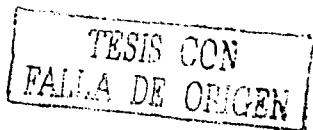


- Gómez–Robledo Verduzco, Alonso. *Extradición en derecho internacional: Aspectos y tendencias relevantes*. 2ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. 447 pp. Serie H: Estudios de Derecho Internacional Público, No. 24.
- Goodwin-Gill. Guy S. *The Refugee in International Law*. 2ª ed. Nueva York, Oxford University Press, 1996. 584 pp.
- Hernández–Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de política Internacional*. 4ª ed. México, Porrúa, 1996. 583 pp.
- Macridis, Roy C. y Robert E. Ward. *Modern Political Systems: Europe*. 2a ed. Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968. 624 pp.
- Organización de las Naciones Unidas. *ABC de las Naciones Unidas*. Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. 379 pp.
- Téllez Carvajal, Evelyn. *La doble nacionalidad de las personas físicas en México*. Tesis de Licenciatura. Inédito. Universidad Nacional Autónoma de México–Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, enero de 2001. 157 pp.
- United Nations High Commissioner for Refugees. *The state of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*. Nueva York, Oxford University Press, 1998. 298 pp.

#### B. DOCUMENTOS

- Alemania. *Asylbewerberleistungsgesetz*. 1997, modificada en 1998.
- Alemania. *Asylverfahrensgesetz*. 1993.
- Alemania. *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, Agosto de 2002. 442 pp.
- Alemania. *Gesetz über Anreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. 1993.
- Alemania. *Gesetz über Anreise und Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet*. 1990, modificada en 1999.
- Alemania. *Gesetz über die politischen Parteien*. 1994, modificada en 1999.

- Alemania. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 1949, modificada en 2000.
- Alemania. *Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung*, 2000. 131 pp.
- Alemania. *Staatsangehörigkeitsgesetz*. 1913, modificada en 1999.
- Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. *Alemania: La Federación y los Länder de una sola ojeada*. Triptico. Rastatt, Verlagsunion Pabel Moewig, 1997.
- European Council on Refugees and Exiles. "Report on Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries". Febrero de 2002.
- ONU. "Convención sobre el Estatuto de los refugiados". Ginebra, 28 de julio de 1951.
- ONU. "Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos". Nueva York, 14 de diciembre de 1973.
- ONU. "Declaración sobre el asilo territorial". Nueva York, 14 de diciembre de 1967.
- ONU. "Declaración Universal de los derechos humanos". Nueva York, 10 de diciembre de 1948.
- ONU. "Estatuto de la Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados". Nueva York, 14 de diciembre de 1950.
- UNHCR. "Der Schutz von Flüchtlingen in Westeuropa: Tendenzen in der Gesetzgebung und die Positionen von UNHCR". Berlin, 2002.
- UNHCR. "UNCHR auf einen Blick". Berlin, noviembre de 2001.
- UNHCR. "UNCHR-Stellungnahme zur Anhörung <<Zuwanderungsgesetz>> des Innenausschusses des Deutschen Bundestages". Berlin, enero 16 de 2002.
- UNHCR. "Trends in Asylum Applications Logged in Europe, North America, Australia and New Zealand, 2001". Ginebra, enero 31 de 2002.



### C. FUENTES ELECTRÓNICAS

- Amnistía Internacional. *Deutschland : Schöne Wörter, wenige Taten*. Septiembre de 2002. URL: [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de)
- Amnistía Internacional. *Forderungen von Amnesty International an die Menschenrechtspolitik in der nächsten Legislaturperiode*. Septiembre de 2002. URL: [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de)
- Amnistía Internacional. *Gemeinsame Stellungnahme zu den Asyl- und Flüchtlingsrelevanten Elementen des Refrentenentwurfs eines Zuwanderungsgesetzes (ZuwGE)* Septiembre de 2001. URL: [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de)
- Amnistía Internacional. *Jahresbericht 2002: Deutschland*. Diciembre de 2001. URL: [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de)
- Amnistía Internacional. *Kritik an die Zuwanderungsgesetzes: Staat muss Flüchtlinge besser schützen*. Noviembre de 2001. URL: [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de)
- Bundesausländerbeauftragte on-line. *Mythen im deutschen Asylrecht*. Berlin, noviembre de 2000. Publicado en [www.bundesauslaenderbeauftragte.de](http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de)
- Bundesausländerbeauftragte on-line. *Thesen und Vorschläge zu Beschleunigungsmöglichkeiten in Asylverfahren*. Berlin, noviembre de 2000. Publicado en [www.bundesauslaenderbeauftragte.de](http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de)
- Deutsche Gesetze. URL: [www.gesetzesweb.de](http://www.gesetzesweb.de)
- Fundación Cidob [www.cidob.org](http://www.cidob.org)
  - A. Bontempi, Reinaldo. *Hacia de inmigración y un régimen común en materia de asilo*.
  - B. De Bruyker, Philippe. *Regularización y política migratoria en Europa*.
  - C. De Lucas, Javier. *Hacia una ciudadanía europea exclusiva. Su extensión a los inmigrantes*.

D. De Santiago, Enrique. *Sobre el derecho de asilo en la Unión Europea y la propuesta del gobierno español sobre la inadmisibilidad del asilo a los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea.*

E. Lluch, Toni. *Hacia una política común de asilo en la Unión Europea.*

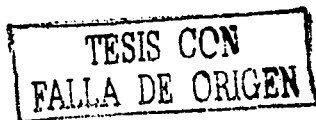
F. Van Outrive, Lode. *Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen.*

G. Zapata-Barrero, Richard. *Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración.*

- Geißer, Rainer. "Etnische Minderheiten" en Informationen zur politischen Bildung No. 269: *Sozialer Wandel in Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung. URL: [www.bpb.de](http://www.bpb.de)
- Gesterkamp, Harald. *Deutschland: Viele Wünsche bleiben offen*. Amnistía Internacional. URL: [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de)
- Spiegel on-line. URL: [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de)
- Wandkartenarchiv des Instituts für Geschichte. URL: [www.sbg.ac.at/ges/av-archiv/img/karten.htm](http://www.sbg.ac.at/ges/av-archiv/img/karten.htm). Responsable: Norbert Ortmayr.

#### D. HEMEROGRAFÍA

- Aust, Stephan *et al.* "Einwanderung: Was wollen die Genossen?". *Der Spiegel*. No. 23. Junio 2 de 2001. Pp. 26-29.
- Bornhöft, Petra *et al.* "Regierung: Das Schlachtfeld ist bereinigt". *Der Spiegel*. No. 20. Mayo 14 de 2001. Pp. 22-27.
- Dahlkamp, Jürgen y Georg Mascolo. "Asyl: Massives Niederdrücken". *Der Spiegel*. No. 31. Julio 30 de 2001. Pp. 42-44.
- Gruša, Jiří. "A diez años de la caída del Muro: Los derechos humanos son el fundamento". *Deutschland. Revista de política, cultura, economía y ciencias*. Nº 5/99. Berlín, octubre-noviembre de 1999. P. 25.



- Herzog, Roman. "Los derechos del hombre: Un ensayo". *Deutschland. Revista de política, cultura, economía y ciencias*. N° 3/97. Bonn, junio de 1997. Pp. 40 a 45.
- Hildebrandt, Tina *et al.* "Zuwanderung: In Namen des Volkes?". *Der Spiegel*. No. 32. Agosto 6 de 2001. Pp. 22-25.
- Kappler, Arno. "1949-1999. 50 años de la República Federal de Alemania" Suplemento de *Deutschland. Revista de política, cultura, economía y ciencias*. N° 6/98. Berlín, diciembre-enero de 1998. 12 pp.
- Knap, Horand y Christoph Mestmacher. "Zuwanderung: Beinharte Linie". *Der Spiegel*. No. 27. Julio 2 de 2001. Pp. 32 *et seq.*
- Kumin, Judith. "Un rumbo incierto". *Refugiados*. No. 101. 1998. Pp. 10-12.
- Telöken, Stefan. "El largo camino hacia la armonización". *Refugiados*. No. 101. 1998. Pp. 10-12.
- Wilkinson, Ray. "El debate sobre la detención". *Refugiados*. No. 101. 1998. Pp. 14 *et seq.*

