



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DEL DERECHO RELATIVO
A LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA”**

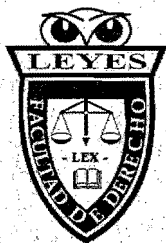
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

DIANA MARTINEZ MEDRANO



MEXICO, D.F.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 mi papá, mamá y a mi familia por su cariño y apoyo incondicional.

A mis amigas y amigos, pasados y presentes, porque siempre tuvieron palabras de ánimo para que este esfuerzo se hiciera realidad. Martín siempre vas a estar en mi corazón.

A todas aquellas personas que me han formado y guiado en el difícil camino de la defensa de los derechos humanos.

A mi directora de tesis Claudia Ivett Ángeles Villegas por su trabajo en la realización de este trabajo.

DEDICATORIA

A todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo que diariamente enfrentan la persecución, la discriminación y la angustia con coraje y esperanza.

Al grupo 26 de Migrantes, Refugiados y Desplazados de Amnistía Internacional, ustedes cambiaron mi vida.

A Jonahtan Juárez por todo su amor y apoyo incondicional, pero sobre todo por compartir su vida conmigo

**"EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DEL DERECHO RELATIVO A LOS
REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA"**

INTRODUCCION	4
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO AL REFUGIO	6
1.1 Refuglado	7
1.2 Diferencia entre Refuglado y Migrante Económico	11
1.3 Asilo político	13
1.4 Asilo Diplomático o Extraterritorial	15
1.5 Repatriación	16
1.6 Reasentamiento	17
1.7 Principio de no-devolución	27
1.8 Apátrida	28
1.9 Ciudadanía Europea	29
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS COMUNITARIAS DEL REFUGIO EN LA UNIÓN EUROPEA	32
2.1 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950	34
2.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.	38
2.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	48
2.4 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	49
2.5 El Acuerdo Europeo para la supresión de visados para los refugiados de 1959	50
2.6 La Resolución 14 sobre el asilo a las personas en peligro de persecución de 1967	51
2.7 Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial de 1967	52
2.8 El Acuerdo Europeo sobre la Transferencia de Responsabilidad en cuanto a los Refugiados de 1990	52
2.9 El Convenio en que se establecen los criterios para la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas por el interesado en uno o más de los Estados miembros de las Comunidades Europeas de 1990	54
2.10 Estado de las ratificaciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967	55
2.11 Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el Tratado de Amsterdam: visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.	58
2.12 Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999.	61
2.13 Decisión 2000/596/CE del Consejo de 28 de septiembre de 2000	63

2.14 Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.	65
2.15 Directiva 2001/55/CE del Consejo del 20 de julio de 2001	67
2.16 Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003	71
2.17 El Espacio Schengen	75
2.18 El Sistema Común de Asilo Europeo	81
2.19 Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea	87
2.20 Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas al tema del refugio.	88
2.20.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	88
2.20.2 Amnistía Internacional	89
CAPÍTULO 3. LA DINAMICA DEL REFUGIO EN EL TERRITORIO EUROPEO	92
3.1 Situación demográfica en la Unión Europea	96
3.1.1 La población refugiada en la Unión Europea	99
3.2 Causas que originan el Refugio	100
3.3 Flujos de Refugiados en la Unión Europea	104
3.4 Barreras que enfrentan los solicitantes de refugio en la Unión Europea.	107
3.5 El Estado receptor como garante de la protección internacional	108
3.6 "Centros de Detención"	109
3.7 La integración de los refugiados	110
3.8 La xenofobia y el reclamo vs los refugiados	112
3.9 Los niños refugiados	114
3.10 Las mujeres refugiadas	115
3.11 La trata de personas y tráfico de personas en la población refugiada	117
CAPÍTULO 4. PROPUESTAS	119
CAPÍTULO 5. CONSIDERACIONES FINALES	121
FUENTES CONSULTADAS	126

INTRODUCCION

Arigona era una joven kosovar de quince años que se escabullo de su hogar el pasado 26 de septiembre de 2007 cuando la policía llegó a su casa con la orden de repatriar a la familia proveniente de Kosovo a la fuerza. La familia de Arigona Zogaj llevaba alrededor de cinco años en el país de acogida. La policía pudo atrapar y repatriar al papá de la kosovar y a sus cuatros hermanos, su madre fue internada en un hospital con una crisis nerviosa y las autoridades le permitieron permanecer en el país de acogida hasta que su hija apareciera.

La historia anterior parece tener lugar en un país con poco compromiso con el derecho de asilo y en general con los derechos humanos, un país que no tiene un marco adecuado de protección al asilo y poco preocupado por sus compromisos internacionales, que en el caso del asilo tienen como máxima "...la no devolución de los solicitantes de asilo", un país tercer mundista que no respeta los tratados y convenios asumidos o que quizá ni siquiera los haya suscrito. No obstante, el drama protagonizado por esta familia que ha trascendido a los medios de comunicación tuvo lugar en un país europeo de primer mundo: Austria. Arigona Zogaj ha pedido a través de un video al gobierno austriaco que no los expulsen una vez que su solicitud de asilo fue rechazada. Esta nota que ha dado la vuelta al mundo y que ha provocado que organizaciones como Amnistía Internacional se pronuncien a favor de la familia kosovar ha desencadenado una ola de protestas de la sociedad en contra de las leyes de asilo y vuelve a poner sobre la mesa el muy cuestionado papel que tiene la Unión Europea frente a los solicitantes de asilo y refugiados.

A lo largo de esta investigación se evidenciará que en estos últimos años la Unión Europea ha realizado esfuerzos por lograr un "Sistema Común de Asilo" que englobe a todos los Estados miembros y que armonicen el trato que se le da a los solicitantes de asilo desde su llegada al país de acogida hasta su integración, repatriación o reasentamiento, según sea el caso. Entre los avances de la política europea son de mencionar el reconocimiento de la persecución por agentes no estatales o la protección subsidiaria a quienes no entran dentro de la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, en adelante Convención de 1951. Sin embargo, también veremos que no siempre las medidas que se toman son afortunadas.

Cabe señalar que en el presente trabajo el lector se topa con el término “asilo” como sinónimo de “refugio”, la razón es sencilla, utilizamos la expresión asilo desde el punto de vista gramatical, se llama asilo de manera general y el refugio como una parte del derecho al asilo. Los documentos de la Unión Europea refieren asilo como sinónimo de refugio, en América Latina existe una diferencia entre los dos términos debido a las circunstancias políticas y sociales que dieron vida a la Convención de Cartagena.

Los Estados de la Unión Europea en el tema del refugio –como en varios otros- tienen un problema al momento de ponerse de acuerdo en la adopción de políticas y el como se ejecutan, por un lado tienen la necesidad constante de mejorar el tema de la cooperación y de incluir en el ámbito comunitario lo relativo al espacio libre de seguridad, libertad y justicia y por el otro está la resistencia de los Estados de otorgar mayores competencias a la Unión, sobre todo cuando se trata de permitir la entrada de extranjeros a su territorio, tema en el cual quieren tener el control de tales personas.

El objetivo que persigue este trabajo es dar al lector las herramientas mínimas para entender como funciona el derecho al refugio en la Unión Europea, como está regulado y como se ve reflejado en la realidad que viven diariamente millones de refugiados que deciden solicitar ingreso en la Unión de Estados Europeos para lograr un claro entendimiento de hacia donde va este gran monstruo jurídico en el tema migratorio y de asilo y al final cuestionarse sobre el compromiso que las instituciones comunitarias afirman tener.

El primer capítulo es un acercamiento a los conceptos fundamentales para entender el derecho al refugio, el segundo es una síntesis de los instrumentos jurídicos comunitarios que han adoptado para regular la institución del refugio, cabe mencionar que no se entra al estudio de las legislaciones locales a pesar de que actualmente es como se rige el tema, los Estados recurren a sus leyes para aceptar o rechazar a un solicitante, sin embargo, la tarea de este trabajo es ceñirse a un sistema común de refugio que privilegie los derechos humanos y el interés de los refugiados.

El tercer capítulo estudia la dinámica que hoy por hoy viven los refugiados conforme a su condición, hay referencias a los niños refugiados, a las mujeres, a problemas como la trata y el tráfico de personas para finalmente en el cuarto capítulo llegar a las propuestas que emergieron de la investigación.

“EVOLUCIÓN Y ANALISIS DEL DERECHO RELATIVO A LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA”

"En caso de persecución,
toda persona tiene derecho a buscar asilo,
y a disfrutar de él, en cualquier país

Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO AL REFUGIO

Es necesario establecer un marco conceptual propio de esta investigación a fin de lograr un claro entendimiento de los diferentes términos que se usaran durante el desarrollo del trabajo. En primer lugar estableceremos la definición gramatical y legal de la palabra “Refugiado”, de manera particular nos referiremos a la diferencia que existe entre un refugiado y un migrante económico, debido a que a menudo se confunden ambos términos y en la práctica se habla indistintamente de figuras que entrañan una gran diferencia y por lo tanto tienen un tratamiento distinto en la legislación nacional e internacional.

Asimismo, definiremos el “asilo político”, el “asilo territorial” y la “apátridia”, si bien esta última situación cuenta con su propia legislación creemos oportuno establecer su concepto y referirnos a él cuantas veces sea necesario para dar al lector una introducción de esta figura que es poco conocida pero que tiene una íntima relación con la figura del refugio.

Otros conceptos que se relacionan con el derecho al refugio son la “repatriación”, el “reasantamiento” y el principio de “no-devolución”, sin este último no se entendería el sentido de conceder refugio. Trataremos también la ciudadanía europea, sus alcances y limitaciones en materia de derecho al refugio.

Finalmente, la diferencia entre asilo y refugio la explica Diego López Garrido de la siguiente manera:

“...consistente en considerar al asilo como una institución dependiente en exclusiva de la Soberanía del Estado, que no sería por ello un verdadero derecho, y cuya concesión estaría en función de la graciosa decisión de éste; y, como figura diferente, la del refugio, que es una obligación

internacional que adquiere todo Estado que suscribe el Convenio de Ginebra, y que consiste, casi exclusivamente, en no rechazar a quien busca refugio, huyendo de un Estado que le persigue por las razones antes señaladas, a las fronteras del Estado perseguidor. El asilo significaría el permiso de entrada y de estancia, que podría ser hasta definitiva, dentro del Estado de acogida; y el refugio, simplemente, la prohibición de rechazo de la persona solicitante de refugio a la frontera del Estado perseguidor {...} A mi juicio, las figuras del asilo y del refugio, y sus expresiones jurídicas, son dimensiones o grados de un concepto básico único que es el derecho al asilo.”¹

1.1 Refugiado

El surgimiento de la figura del “Refugiado” se remota al origen mismo de la humanidad, desde siempre han existido personas que se han visto en algún momento de su vida obligados a huir de sus hogares por sentir temor de que su vida, libertad o integridad corra peligro. Para varios historiadores el “refugio” nació cobijado por la religión, esta aseveración la basan principalmente en que los lugares comunes de refugio en la antigüedad eran templos. No obstante, la figura tal como la conocemos en nuestros días tiene sus orígenes con la aparición misma de los Estados, hecho histórico propiciador por excelencia de la figura del extranjero.²

No obstante, el principal problema de los refugiados no radica en saber quiénes fueron las primeras personas que buscaron refugio, sino en determinar quién está obligado a protegerlos. Al aparecer en las primeras luchas sociales que buscaban una mayor protección de parte de los Estados para con sus nacionales no se contempló la ayuda que darían estos Estados a los extranjeros que estuvieran en su territorio, o peor aún, no se estableció protección para sus nacionales fuera de su jurisdicción. Desafortunadamente, fue hasta mediados del siglo pasado cuando la comunidad internacional se preocupó realmente por obligar a todos los Estados a prestar esta protección a cualquier persona que llegara a su territorio a solicitar refugio.

¹ López, Garrido, Diego, “*El Derecho de Asilo*”, Ed. Trota, Madrid, 1991. Pág.17

² Cfr. Ibidem. Pág.13

De conformidad con la Real Academia de la Lengua Española, un “refugiado” es una:

“Persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas, se ve obligada a buscar refugio fuera de su país”.

La definición legal del término “refugiado” se enmarca en la 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. El artículo primero de esta Convención, refiere que será “refugiado” toda aquella persona:

....

- 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 período 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.

- Que, *como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y³* 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.

³ Las letras cursivas refieren las palabras que desapareció el Protocolo del Estatuto de 1967 del Estatuto de 1951

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."

De la anterior definición se desprenden cuestiones importantes, entre ellas que la condición de refugiados ya se había contemplado en otros instrumentos anteriores a la Convención y en ésta se respetaron sus disposiciones. Recordemos que al finalizar la primera Guerra Mundial fue necesario que los gobiernos atendieran la situación de los flujos de personas que recorrían varios países para huir de la guerra y el hambre, fue por ello la necesidad de protegerlos a través de instrumentos internacionales.

Otro punto relevante es el carácter de un temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, lo que le da la diferencia con un migrante económico como lo veremos más adelante.

La definición como obedece a una situación existente en ese momento histórico y a un lugar determinado como lo fue Europa después de la guerra, al paso de los años aquella ha sido ampliada y enriquecida por instrumentos regionales de conformidad con las circunstancias imperantes en cada región, como fue el caso de la Declaración de Cartagena, adoptada en el continente americano en 1984 en -Cartagena Colombia-. Su principal objetivo fue ampliar la definición de 1951 dados los conflictos armados que se presentaron en Centroamérica a finales de los años setenta, los cuales causaron movilizaciones internas y externas de personas sin que pudieran caer propiamente en la figura de refugiados por no concordar con las características que preveía la Convención del 51. Estos conflictos produjeron un número importante de desplazados internos y refugiados que se reacomodaron –estos

últimos- en países como México y Estados Unidos. El fenómeno que se presentaba en los distintos países, donde guerrillas y ejército amenazaban por igual a la población civil se reflejó en esta nueva definición, la cual hoy en día esta vigente:

“...la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

La limitación temporal que marcaba la definición de la Convención de 1951 desapareció en el Protocolo de 1967, el motivo de indicar que sólo quienes hubieran salido de su país con motivo de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 obedeció en su momento al miedo de quienes se encargaron de realizar el borrador de la Convención, para ellos no limitar los hechos a un tiempo determinado era como firmar un cheque en blanco, los gobiernos obviamente no estarían dispuestos a obligarse respecto de futuros refugiados cuyo origen y número no era conocido.

Fue así que, dieciséis años después el Protocolo dejó abierta la posibilidad a que cualquier persona pudiera solicitar refugio sin importar la fecha en que se produjeran los hechos que la obligaban a salir de su lugar de origen.

Para Atle Grahl Madsen el “status de refugiado” -entendido como la suma de derechos, beneficios y obligaciones que se otorgan a los refugiados por virtud de las reglas del derecho internacional- no debe ser reducido a una simple fórmula. Hay muchos grupos y categorías de refugiados y el estatus de una categoría o grupo de refugiados puede diferir de una a otra, por ejemplo el

estatus varía de un país en donde se ha ratificado la Convención del 51 a otro país que aún no la ha ratificado.⁴

Una de las críticas constantes que se hace a la Convención de 1951 es que no definió en su articulado lo que iba a ser entendido como “persecución”, y muchos expertos de la materia están seguros de que la naturaleza de la persecución ha cambiado a través de los años y afirman que la gente que huye de guerra civil, violencia generalizada o por abusos de derechos humanos en sus países de origen y quienes generalmente lo hacen en un gran número, no huyen de persecución *per se*.⁵

No obstante, el derecho internacional del asilo ha avanzado –no así la posibilidad de terminar con las causas que generan personas refugiadas– desde aquella definición que dio nacimiento a un verdadero marco jurídico internacional del derecho al asilo, hasta las políticas de protección se han reformado, tristemente aún hay obstáculos muy difíciles de pasar, como la voluntad política de los gobiernos a la hora de implementar sus compromisos internacionales en materia de refugio o hasta las organizaciones que trabajan a favor de estas personas, a quienes aún les falta una mayor coordinación para obtener mejores resultados.

1.2 Diferencia entre Refugiado y Migrante Económico

La Migración se produce por diversas causas, que de acuerdo con Mónica González, corresponden al fenómeno *Push and Pull*, por el cual existen *causas magnéticas* que atraen la migración, como las oportunidades económicas y políticas y a su vez, existen *causas expulsoras* como la inestabilidad política, los conflictos armados, los trastornos económicos o la pobreza.⁶

⁴ Cfr. Grahl-Madsen, Atle, “*The Status of Refugees in International Law*” , Ed. Sijthoff, Leyden, Netherlands, Vol. I, 1966. Pág.4

⁵ Cfr. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugees”, Volumen 2, Numero 123, Ed. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, 2001. pag. 17,18.

⁶ Cfr. González, Jiménez Mónica coord, “*Minorías Étnicas y Movimientos Separatistas en el Mundo*”, Ed. Quimera, México, 2001. Pág.7

La diferencia entre un Refugiado y un Migrante económico tiene que ver con las causas expulsoras. Cuando una persona o un grupo de personas abandonan su país por la situación económica en que viven lo hacen con la esperanza de encontrar en otro lugar mejores oportunidades y por lo tanto, un mejor nivel de vida. Lógico es, que estas personas tengan como meta un país desarrollado o al menos que cuente con oportunidades económicas y políticas superiores a las de su anterior hogar. A estos individuos se les conoce como “Migrantes económicos”, en virtud de que su razón de migrar esta relacionada principalmente con razones económicas.

Los “Refugiados” tienen otro motivo diferente al mencionado arriba para abandonar su país, ellos lo hacen por que su vida, seguridad, libertad o dignidad se ven amenazadas por razones políticas, discriminatorias en razón de su ideología, raza o religión, o bien por un conflicto armado. La situación que atraviesan las personas refugiadas es de marcada vulnerabilidad, debido a que no cuentan con el apoyo de su país de origen, pues en la mayoría de las veces son sus gobiernos quienes los persiguen, de ahí la obligación de la comunidad internacional de garantizar protección a este sector. A diferencia de los migrantes económicos o medioambientales que si cuentan con el apoyo de sus gobiernos, al menos en teoría.

Lamentablemente, a pesar de que los gobiernos tienen clara la diferencia entre los dos conceptos muchos de ellos no la hacen efectiva, nos referimos a que el cierre de fronteras que realizan los países so pretexto de resguardar su seguridad y hacer frente al terrorismo y a la migración económica, ha provocado que miles de solicitantes de refugio no lleguen a su destino, lo que les asegura un final no muy afortunado. A este respecto se han pronunciado diversas Organizaciones No Gubernamentales que reconocen el derecho que tienen los Estados de proteger sus fronteras y de regular el flujo de personas que entran y salen de su territorio, sin embargo, incitan a no hacerlo en detrimento de personas cuya vida y seguridad puedan estar en peligro.

1.3 Asilo político

El fenómeno del asilo ha transitado de un origen religioso a un origen político, este último iniciado en la Revolución Francesa, basta revisar el artículo 120 de la Constitución francesa de 1793 que indica: "...el pueblo francés da asilo a los extranjeros exiliados de su patria por causa de libertad". Es a partir de la segunda mitad del siglo pasado que se empieza a hablar de un asilo económico-social.⁷

Ruud Lubbers ex Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en una entrevista para la BBC de Londres reflexiona sobre los orígenes del asilo político y dice que "... la práctica de conceder asilo político a la gente que huye de la persecución en tierras extranjeras es una de las muestras más tempranas del avance de la civilización"⁸, sin embargo, a pesar de los avances tecnológicos, sociales y culturales la necesidad de millones de personas de huir de sus hogares por miedo a perder la vida sigue tan latente como en los inicios de las grandes culturas.

Según Lubbers las referencias más antiguas que se tienen del asilo se remontan a documentos que tienen más de 3500 años, las culturas babilónica, asiría y egipcia ya reconocían la necesidad de proteger a los refugiados. El tema del refugio tiene sus orígenes en la religión, tenemos el caso de Adán y Eva quienes fueron los primeros que se acercaron a esta figura al ser expulsados del paraíso, al igual que José y María quienes huyeron de la persecución.

Hablar de asilo político es hablar de casos individuales, en el cual alguien tiene que dejar su país por las razones mencionadas en la Convención de 1951:

⁷ Cfr. Blanquer David, "*Asilo Político en España*", Ed. Civitas, Madrid, 1997, Pág.37.

⁸ Sitio oficial de la Corporación Británica de Radiodifusión: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_3557000/3557477.stm

“...existe la figura del asilo político, centrado en la atención de problemas individuales. Los buscadores de asilo en Europa Occidental descendieron del 42% en 1984 al 10% en 1993 y de las 685 mil solicitudes, sólo se concedieron 45 mil (ACNUR 1995). La mayoría desean refugiarse en Estados Unidos, quien se dedica a rechazar su entrada y a pedir que a través de sus embajadas se realice la petición, como consecuencia, México acoge a la mayoría de los que se encuentran en transito, o se encarga de deportarlos, como sucedió con los dos barcos chinos de 1996. El costo de administrar a los refugiados asilados también se ha elevado de 500 millones en Estados Unidos en 1983 a 7 mil millones en 1991. En 1994 sólo Suiza desembolsó 400 millones.”⁹

Los países del continente americano han signado documentos relativos al asilo político, tales como la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1954, (Unión Panamericana) a cuya letra dice:

....

3º.-“El asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídos el Estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político, sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero, sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieren reconocido.”

1.4 Asilo Diplomático o Extraterritorial

El asilo diplomático es el que tiene lugar dentro del territorio de huida pero que posee algún tipo de extraterritorialidad, por ejemplo en una embajada o un buque. Las embajadas tienen una particularidad que las identifica; tienen

⁹ González Jiménez, Monica, “Minorías Étnicas y Movimientos Separatistas en el Mundo” op.cit. Pág.34.

inviolabilidad diplomática con respecto del Estado en el que se encuentran establecidas las misiones, esa es la principal razón por la que personas que tienen el temor de sufrir algún tipo de persecución por motivos de raza, religión u opiniones políticas y que no tienen la posibilidad de llegar a las fronteras de otro país se acercan a ellas con la intención de que la misión les otorgue el asilo.

Una máxima del derecho de asilo dice que el otorgar éste no debe entenderse como un acto enemistoso hacia el país que expulsó al asilado, sin embargo en la práctica del asilo diplomático, por encontrarse aún dentro del territorio del país que recibe la misión –en el caso de embajadas-, se han dado fricciones entre Estados que están involucrados en situaciones de este tipo. El ejemplo más claro es el caso de Raúl Haya de la Torre, cuyo salvoconducto tardó cinco años en llegar antes de que Perú permitiera al político salir de su refugio en la embajada de Colombia. Los Estados no están obligados a aceptar a todas las personas que piden asilo en sus legaciones, de hecho la mayoría de las veces se rechazan las solicitudes por no reunir ciertos requisitos o por discreción de los gobiernos aún así la figura sigue vigente.

En ocasiones cuando se huye del país de origen al único lugar que se tiene posibilidad de llegar –cuando no se tienen recursos- es la frontera y cruzar al país vecino, que no siempre es estable u ofrece las condiciones para recibir a refugiados, pero en el caso del asilo diplomático no es necesario recorrer esa distancia, se llega a la embajada y se solicita el asilo, una vez reconocido por la embajada de otro país esta pide un salvoconducto al país anfitrión y es así como el asilado llega a su país de acogida -de América a Europa por ejemplo-. Esto significa una ventaja no obstante, las posibilidades de obtener asilo diplomático son menores a las de obtener asilo territorial, además de que no se tiene la capacidad para recibir a solicitantes de refugio en masa. Esta es la principal razón por la que no es tan socorrido y quienes lo solicitan por lo general son quienes son perseguidos por sus ideas políticas o por que han cometido crímenes con finalidad política.

1.5 Repatriación

Tarea ideal del Alto Comisionado es la repatriación, sin embargo no siempre se puede regresar a las personas a sus lugares de origen, ya sea porque no se ha terminado el conflicto por el que salieron, porque aún no hay las condiciones que les aseguren que tendrán posibilidades de una vida digna o bien porque los refugiados se rehúsen a regresar. Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial la organización que se encargaba de los refugiados era la Administración de Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción, empezó con los trabajos de repatriación de millones de personas refugiadas, aunque en un principio era la minoría de estas personas las que no querían regresar a sus países de origen, con el tiempo este número fue aumentado de manera alarmante.

“La operación de repatriación fue haciéndose cada vez más polémica, especialmente a medida que fue aumentando la oposición a la repatriación. Entre las personas repatriadas con rapidez durante este período hubo alrededor de dos millones de ciudadanos soviéticos, muchos de los cuales, especialmente los ucranianos y los procedentes de los Estados bálticos, no querían retornar. Buena parte de estas personas terminaron en los campos de trabajo de Stalin. Los europeos del Este fueron repatriados con menos celeridad. Pese a que muchos de ellos tampoco querían regresar a países que ahora estaban bajo el régimen comunista, fueron devueltos sin prestar mucha atención a sus deseos.”¹⁰

Este era el principio del fin para esta organización, debido a esta polémica se inició un debate entre países de oriente y occidente por establecer si se debería tomar en cuenta o no la voluntad de los desplazados para regresar a sus hogares, este asunto llegó incluso al Consejo de Seguridad para su discusión pero al parecer la mejor manera de solucionarlo fue la disolución de la Administración de Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción en 1947 para dar paso a otra organización exclusiva para las personas refugiadas, la Organización Internacional de los Refugiados. Dicha organización realizó

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “La Situación de los Refugiados en el Mundo”, Ed. Icaria, Barcelona, 2000. pág. 17

valiosos trabajos de repatriación pero su vida fue corta, después fue creado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados quien es actualmente el encargado de la tarea de repatriar.

La función de repatriación ha sido una tarea fundamental del Alto Comisionado desde su aparición, sin embargo no ha sido fácil llevarla a cabo, lo correcto sería una repatriación voluntaria de personas refugiadas que regresen a sus lugares de origen una vez que hayan desaparecido las circunstancias que obligaron a la expulsión de refugiados, pero que además existan condiciones para volver a su vida habitual, desafortunadamente la constante en los últimos años ha sido una repatriación forzada.

Un caso reciente de repatriación masiva fue la protagonizada por millones de afganos que regresaron a su país después de estar durante años en países vecinos o bien en Estados miembros de la Unión Europea, a pesar de las “buenas intenciones” y las campañas mediáticas organizaciones humanitarias no tomaron con buenos ojos que países como Reino Unido se unieran a la repatriación porque en opinión de aquellas, aún no se reunían las condiciones adecuadas para su regreso, y quizá la razón por la que se llevó a cabo fue porque para los países de acogida la carga de tantos era insostenible. Más adelante veremos cómo Europa trabaja para lograr un procedimiento común de repatriación a refugiados.

1.6 Reasentamiento

El reasentamiento es otra de las finalidades que tienen organismos como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, se recurre a él cuando no hay posibilidades de que los refugiados puedan regresar a su país de origen, entonces hay un tercer Estado que se ofrece para recibir a estas personas en su territorio y de brindarles la protección internacional y al mismo tiempo una posibilidad de iniciar una nueva vida. Al reasentamiento se le conoce como una de las soluciones duraderas a las que pueden tener acceso las personas refugiadas. Cabe mencionar que hay una cuota máxima de personas que cada país de reasentamiento puede recibir al año y que esta

figura no entra dentro de los derechos que tienen los refugiados, algo que debería cambiar con base en las condiciones en las que están obligados a vivir personas que llegan a refugiarse a un país que no puede ofrecerles una vida decorosa.

“...el reasentamiento consiste en la reubicación de un refugiado a un tercer país de asilo cuando se reúnen condiciones excepcionales y el país de reasentamiento (o tercer país) así lo decide. Se trata de un mecanismo excepcional y no de un derecho del refugiado/refugiada.”¹¹

Cada país por lo tanto, tiene la facultad de establecer cuota de “reasentados”, y requisitos para el reasentamiento según sus propios criterios. Desde que la Unión inició su camino hacia un sistema común de refugio se han dado diversos instrumentos que tocan el tema del reasentamiento en los países de la Unión Europea. En una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 2004 sobre la Entrada Organizada en la Unión Europea de Personas Necesitadas de Protección Internacional y el Incremento de la Capacidad de Protección de las Regiones de Origen “Mejora del Acceso a Soluciones Durables” hace referencia al reasentamiento como una forma de asegurar mejor aceptación de parte de las sociedades de acogida.

Esto último resulta preocupante pues para la Unión Europea la razón principal que orilla a la discriminación y a la xenofobia es la manera en que los refugiados arriban a sus territorios, bajo la premisa de que los solicitantes de refugio llegan de manera irregular y bajo riesgos muy graves se afirma que cabe la pregunta si en verdad están necesitados de protección internacional. Para lo cual existe una respuesta sencilla y es que a las personas que cruzan las fronteras y resultan se refugiadas no puede imponerse ningún tipo de sanción por tener claro que las personas que huyen lo hacen porque su dignidad, libertad o integridad corren peligro y no es un viaje que pueda preverse con anticipación y por lo tanto llegar de manera legal. Sin embargo, la Unión sostiene que por eso es necesario que las solicitudes se hagan desde

¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Información sobre el Reasentamiento*. Ed. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Costa Rica. 2006 Pág. 2

fuera de la Unión Europea para que únicamente crucen fronteras comunitarias quienes ya hayan probado que son refugiados, es decir que los primeros países serán los encargados de decidir sobre las solicitudes que llegan o no.

La Comunicación arriba referida establece que la Comisión "...considera que existen buenas razones para optar por un enfoque a escala de la Unión en este ámbito y establecer un programa de reasentamiento a nivel de la UE" y más adelante expone los elementos más importantes de un programa de reasentamiento en la Unión Europea, lo cual se reproduce a continuación:

"...

Un enfoque específico y global, destinado a un número limitado, pero estable, de casos particulares y adaptados a las situaciones concretas en que el reasentamiento se considere necesario, podría surtir efectos considerables y, en este contexto, la Comisión propone establecer un programa de reasentamiento a nivel de la UE. La participación del ACNUR en la selección y remisión de expedientes específicos sería obviamente determinante. Tal programa también constituiría un elemento indispensable del enfoque global de cara a los terceros países en el ámbito del asilo y la migración. Permitiría aplicar a corto plazo el mandato de Salónica puesto que, por definición, daría lugar a una entrada ordenada y organizada en la UE y, asociado a otros elementos de un enfoque más global, reforzaría la capacidad de la UE para luchar contra el tráfico de seres humanos.

...

Existen varias opciones por lo que se refiere a la posible forma de un instrumento jurídico relativo al reasentamiento. Un marco procedimental general de reasentamiento podría constituir el fundamento de programas concebidos a medida para responder a situaciones específicas y para tramitar los expedientes particulares en el marco de un enfoque más amplio seguido por la Comunidad respecto a una región determinada o a un país tercero dado. El grado de flexibilidad sería superior al de un programa anual que prevea la atribución de un número de plazas fijo.

...

Las premisas básicas de un programa de reasentamiento a nivel de la UE destacarían que el reasentamiento es complementario e independiente de las obligaciones de los Estados miembros de resolver las solicitudes de asilo en el marco de procedimientos equitativos y de conceder una protección en su territorio de acuerdo con el Derecho internacional. Las principales palabras de tal programa serían "flexibilidad" y "adaptación a la situación". Eso significa que tal programa sería adaptable a las distintas necesidades generales de los refugiados, en particular, en el caso de situaciones de protección de refugiados prolongadas en distintas regiones, y podría modularse en función de la capacidad de los Estados miembros para reasentar determinados grupos de refugiados según los años. Este programa sólo sería propuesto por la UE en función de las necesidades y en asociación con el tercer país, habida cuenta de las circunstancias particulares de la situación de refugiados prolongada particular y/o de la situación potencialmente generadora de refugiados, cuando sea evidente la necesidad de encontrar soluciones duraderas, incluida el reasentamiento de la totalidad o parte de un grupo de población determinado. Se sobreentiende que el valor añadido de tal programa, tanto en términos de economía de escala como de importancia política en el marco de un acuerdo global de asociación con los países de la región, aumentaría paralelamente al número de plazas ofrecidas para el reasentamiento.

...

Aunque el conjunto de los Estados miembros participarían en un programa de reasentamiento a nivel de la UE, su participación, por su misma naturaleza, sería flexible. Se animaría a los Estados miembros que actualmente aplican programas de reasentamiento bien a prepararse para reservar un número fijo de plazas que se utilizarían, a nivel estratégico, en el marco del programa de reasentamiento de la UE, bien a proseguir estos programas pero participando al mismo tiempo plenamente en el programa de la UE, enriqueciendo así con su experiencia la acción colectiva de los Estados miembros. El programa de la UE sólo se aplicaría en función de las necesidades como eslabón de una respuesta pluridimensional a una

situación de refugiados determinada. Animaría a los países que actualmente no llevan a cabo ningún programa de reasentamiento a participar sobre una base ad hoc o incluso meramente económica, incitando así potencialmente a otros Estados miembros a sumarse a esta práctica. Puesto que el reasentamiento sería un elemento de una respuesta más global de la Comunidad a una situación particular, específica y prolongada de refugiados, su papel y su valor añadido en el marco de esta respuesta incitarían claramente a todos los Estados miembros a participar.

...

La motivación general subyacente al reasentamiento en la UE de personas necesitadas de protección internacional deriva de la tradición humanitaria de la UE y sus Estados miembros de ofrecer seguridad y refugio a las personas que huyen de las persecuciones. Sus principales objetivos consisten en conceder protección internacional y proponer una solución duradera en la UE a las personas realmente necesitadas, facilitar su llegada organizada a la UE, así como mostrar solidaridad y compartir las cargas con los países de las regiones de origen enfrentados a situaciones de refugiados prolongadas. La incidencia general de un programa de reasentamiento a nivel de la UE en el programa general de protección internacional obviamente sería limitada por el número de personas implicadas, pero, si se explota de manera estratégica, este programa podría dar lugar a soluciones duraderas que en otras circunstancias no estarían disponibles en una situación de refugiados prolongada, así como aportar un valor añadido y conferir más peso aún a las medidas adoptadas en paralelo para reaccionar a esa situación.

...

Es probable que en una futura propuesta de programa de reasentamiento a nivel de la UE, la Comisión proponga la fijación de objetivos, más que cuotas o límites máximos. Al ser los objetivos más flexibles, sus posibilidades de éxito son mayores. En el futuro marco de un eventual programa de reasentamiento a nivel de la UE, podría fijarse un objetivo anual total a nivel europeo en cuanto al número de personas que

deben reasentarse. No obstante, tal objetivo sería no obligatorio en un primer momento y correspondería a los Estados miembros fijar sus propios objetivos en esta materia. La Directiva del Consejo relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida introdujo el concepto de la "doble voluntad". Del mismo modo, podrían considerarse la ayuda financiera o el reasentamiento físico efectivo de personas por los Estados miembros. Si los interesados prefieren ir a un determinado Estado miembro antes que a otro y el primero los acoge, en su caso como contrapartida de una ayuda económica, ello podría obviamente contribuir a la realización de un objetivo a nivel de la UE. Los objetivos se fijarían también teniendo presente las consideraciones estratégicas de un enfoque más global. Se orientarían hacia casos determinados y concebidos para tratar un problema particular en el marco de una situación de refugiados prolongada.

Criterios

El reasentamiento debe contemplar principalmente a las personas con derecho a protección internacional de acuerdo con los criterios definidos y codificados en la Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional (en lo sucesivo, "Directiva de los requisitos". La selección de los candidatos al reasentamiento podría hacerse en función de varios criterios e incluir el reasentamiento de grupos definidos como necesitados de protección internacional y considerados por los Estados miembros como posibles beneficiarios del reasentamiento al amparo del programa de la UE sobre esta materia. Es también posible que la UE asuma responsabilidades particulares respecto a los grupos de refugiados vulnerables o confrontados a dificultades de integración en el país tercero afectado (por ejemplo, víctimas de torturas o abusos sexuales, defensores de los derechos humanos, miembros de grupos étnicos, religiosos u otras víctimas de discriminaciones en el país de acogida), pero que comparativamente podrían integrarse y protegerse mejor en un Estado

miembro de la UE. Las entrevistas realizadas por los servicios de inmigración de los Estados miembros de la UE en las visitas a la región de origen constituirían un elemento esencial del proceso decisorio, aunque podrían ser imposibles en determinadas situaciones de emergencia. Estas visitas, que permitirían a los responsables comprender la situación de la región, también serían útiles con vistas al reasentamiento y a las decisiones que deben tomarse en materia de asilo.

...

Para determinar si una persona puede o no optar al reasentamiento en el marco de un posible programa en la UE deben tenerse en cuenta dos elementos: ¿cumple los requisitos para la concesión de protección internacional?, ¿pertenece al grupo objetivo considerado elegible? La definición de los criterios de selección será objeto de negociaciones en el marco de toda propuesta futura, pero la aplicación de tales criterios podría tener consecuencias jurídicas. También habrá que examinar atentamente la cuestión de cómo responder equitativamente al descontento de las personas que no serán seleccionadas para el reasentamiento, así como las razones por las cuales se propone una solución duradera a un grupo determinado de personas y no a otro si ambos se encuentran en situaciones similares. Conviene, por otro lado, recordar que la selección se centrará en un grupo objetivo determinado o en casos particulares. Los criterios de selección podrían ser colectivos a nivel de la UE o específicos a un Estado miembro en el marco de un programa amplio y flexible a escala comunitaria. También la aplicación de procedimientos de determinación del estatuto de refugiado en un tercer país implicará consecuencias jurídicas, en particular, si estos procedimientos entran en el marco de un instrumento de la UE.

...

El sistema a nivel de la UE debería implicar programas de orientación aplicados en el país de recepción previamente a la salida, lo que ayudaría a los refugiados a tener aspiraciones realistas y a prepararse para lo que les espera. También habría una disposición relativa a los controles de seguridad previos a la salida, que igualmente podría facilitar la exclusión de

los programas de reasentamiento de las personas que no pueden optar a protección internacional por estar comprendidos en las cláusulas de exclusión de la Directiva relativa a los requisitos. El transporte de las personas seleccionadas para su reasentamiento en la UE podría ser organizada por la OIM, que cuenta con una larga experiencia en este ámbito.

Al principio, el Programa de Reinstalación a nivel de la UE podría inspirarse en el modelo actualmente seguido por algunos países europeos de reasentamiento, en el que el ACNUR desempeña un papel determinante en la preparación y remisión de los expedientes a un país de reasentamiento para su selección. En algunas circunstancias, también podrían autorizarse las solicitudes directas y las ONG podrían desempeñar un papel en este proceso. Por ejemplo, por lo que se refiere al programa de los Estados Unidos para la recepción de refugiados, ONG contratadas y ubicadas in situ o la OIM actúan como organismos de tramitación, completando los expedientes sobre el terreno antes de las entrevistas con los servicios de inmigración. No remiten los expedientes, sino que agilizan su tramitación.

Convendrá también estudiar la posibilidad de conceder asistencia técnica de la Unión Europea a los Estados miembros participantes. Tal ayuda podría englobar la preparación, remisión y selección de expedientes de reasentamiento y la atribución de un expediente determinado a un Estado miembro particular en un marco de cooperación convenido. Un sistema de planificación y coordinación podría, en particular, establecer los objetivos políticos y los métodos de trabajo de un eventual sistema en el marco de los parámetros convenidos y con referencia a las mejores prácticas internacionales. Podría servir para supervisar la aplicación de un programa y controlar sus resultados según indicadores bien definidos, así como para analizar y contabilizar las situaciones de refugiados para las que el reasentamiento constituiría un instrumento apropiado. En el contexto de la preparación de un programa de reasentamiento a nivel de la UE, la Comisión estudiará la viabilidad de esta asistencia técnica, así como los medios necesarios para prestarla.

...

Por lo que se refiere a la financiación del programa de reasentamiento previsto en la UE, el hecho de que los refugiados reasentados figuren expresamente en la lista de beneficiarios de la segunda fase del Fondo Europeo para los Refugiados (FER II), como propone la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, reforzará el carácter colectivo y cooperativo de este programa. En la presente propuesta, los grupos objetivo son los mismos que en la primera fase, más las personas admitidas en la UE al amparo de la protección internacional en el marco de programas de reasentamiento. Aunque antes este grupo no estaba formalmente excluido del Fondo, no se le mencionaba explícitamente, lo que creaba una cierta confusión. Ahora es una cuestión de interés europeo, mencionada en comunicaciones de la Comisión y en recientes conclusiones de la Presidencia y es objeto de programas operativos en varios Estados miembros. El objetivo consiste en instaurar un mecanismo presupuestario a nivel de la UE para apoyar a los Estados miembros que han establecido o van a establecer un programa de reasentamiento, en particular, concediendo una ayuda económica razonable para el reasentamiento de refugiados durante el primer año de su estancia en un Estado miembro de la UE. Además, la vertiente del FER consagrada a las acciones comunitarias y creada para financiar las medidas innovadoras o que presentan un interés para la Comunidad en su conjunto en el ámbito del asilo podría servir para apoyar las mejores prácticas, los proyectos de una mayor dimensión transnacional, el diálogo y la difusión de los resultados de los proyectos de reasentamiento realizados e, inicialmente, la financiación de los gastos sufragados para la puesta en marcha de un programa de reasentamiento a nivel de la UE. A largo plazo, en el marco de la segunda fase de programación plurianual del FER II (2008-2010), podría consagrarse una nueva vertiente al reasentamiento, dado que el Parlamento Europeo se asoció a su aplicación sobre una base conveniente.

...

El ACNUR opina que tales procedimientos, además de la ventaja manifiesta que ofrecen desde el punto de vista de la protección, pueden hacer los movimientos secundarios de refugiados más ordenados y

previsibles y tener por resultado una menor necesidad de recurrir a métodos de desplazamiento ilícitos, como el tráfico y la trata de personas. El seminario que se celebró en Roma y las prácticas legislativas de los Estados miembros en la materia revelaron, sin embargo, que los procedimientos de entrada protegida ya no ofrecían las mismas perspectivas comunes que el reasentamiento y que los Estados miembros tampoco les concedían el mismo crédito. Esta es la razón por la que la Comisión no tiene la intención de crear, a nivel de la UE, un procedimiento de entrada protegido como medida autónoma. En algunas circunstancias, sin embargo, la entrada protegida en la UE de personas que tienen una necesidad inmediata y urgente de protección podría facilitarse desde el punto de vista del procedimiento. Tal procedimiento constituiría una "medida urgente", inscrita en el marco de un dispositivo más amplio, el del reasentamiento, pero dejada a la entera discrecionalidad de cada Estado miembro, si lo justifican las circunstancias locales. Por supuesto, estos procedimientos tendrían implicaciones jurídicas similares a las descritas en el contexto del programa de reasentamiento a nivel de la UE, siendo la gran diferencia que el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado se desarrollaría en la UE (tras una preselección)."¹²

A esta Comunicación el Comité de las Regiones de la Unión Europea le dio un espaldarazo. Las decisiones y los debates aún están en la mesa, mientras el programa de repatriación se vuelve una realidad se hace un llamado a los Estados de la Unión para adherirse a la lista de los países con programas de reasentamiento. Lamentablemente hay Estados de la Unión Europea que no ven con buenos ojos esta figura y hoy día son muy pocos los que aceptan ser lugares de reasentamiento para refugiados.

1.7 Principio de no-devolución

El principio de no-devolución es uno de los ejes rectores del derecho al refugio, en términos legales al hablar de la figura del derecho al refugio se alude a la protección de un interés jurídicamente tutelado el cual puede ser la

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen "mejora del acceso a soluciones durables" /* COM/2004/0410 final */

vida, la seguridad, la libertad, entre otros. Cuando un país concede refugio a una persona lo hace con el objetivo de salvaguardar ese bien jurídico y cualquier acción encaminada a violentarlo iría en contra del espíritu del derecho al refugio, lógico es que si un Estado regresa a alguien a un país donde peligra su vida, libertad, o su integridad lo hará en menoscabo de ese derecho. En otras palabras, esta máxima alude a que los países que otorguen asilo tienen la obligación de no devolver a ninguna persona a un territorio en donde exista un temor fundado de que pueda sufrir persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

La mínima protección que se puede dar a una persona refugiada es no devolverlo al lugar del cual huyó, así lo exige la Convención de 1951 en el artículo 33 y los instrumentos subsiguientes que reglamentan el refugio. Este principio está presente en todos los instrumentos jurídicos internacionales que tratan el derecho al refugio.

“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 invocarse 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.”

A más de cincuenta años de la Convención de 1951 países europeos le han dado la espalda a este principio, hay organizaciones no gubernamentales que se han pronunciado y protestado por las devoluciones que tienen lugar en países signatarios de la Convención y que ignoran el peligro al que se

enfrentan familias enteras o incluso niños no acompañados que son rechazados y devueltos a sus países de origen.

Tal es el caso de las costas italianas, lugar al que llegan constantes flujos de migrantes y entre ellos solicitantes de refugio, pero la falta de transparencia por parte de las autoridades migratorias y de los centros de detención hace pensar que los solicitantes no reciben el trato adecuado ni la asesoría necesaria para no ser expulsados de Italia. La misma historia se vive en España, país que actualmente está en la mira de la comunidad internacional por los enormes flujos de migrantes subsaharianos que saltan el muro que los separa de Marruecos –Ceuta y Melilla- y son regresados a tierras marroquíes sin importar si son migrantes económicos o solicitantes de refugio.

1.8 Apátrida

Toda aquella persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación será considerado como “apátrida” de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social.

Las guerras mundiales fueron también generadoras de apátridas es decir, de personas que no tenían nacionalidad. La desaparición de la Unión Soviética años después del mapa mundial fue un hecho que originó que soviéticos se convirtieran en apátridas. A quienes estaban en su territorio al momento de la desaparición se les otorgaron las nacionalidades que les correspondían de conformidad con su territorio, pero quienes estaban fuera de la Unión de Republicas Soviéticas y Socialistas tuvieron el infortunio de perder el amparo de su gobierno y hasta hoy día hay soviéticas y soviéticos sin nacionalidad por todo el mundo. El número fue muy grande porque había muchos soviéticos y soviéticas establecidos en Cuba, recordemos los lazos que había entre ambos países, ambos comunistas. Pero hay maneras más

sencillas de ser apátridas; sabemos de casos en los que la migración es la semilla de esta figura, por ejemplo, existen niños bolivianos que están en España y carecen de papeles por negligencia de algunos de sus consulados.

Este no es el lugar para hacer un estudio de esta interesante figura por lo extenso del tema, pero no queríamos pasar por alto los aspectos más generales, debido a que a lo largo del trabajo se hará referencia a ella.

1.9 Ciudadanía Europea

Ser ciudadano de un Estado significa ser portador de derechos y deberes, según normativa internacional esos derechos son universales, inalienables e inherentes a la persona. Cuando hablamos de ciudadanía europea nos referimos a la figura creada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Maastricht) , que preconiza que son portadores de dicha calidad los nacionales de los países miembros de la Unión Europea, ellos portan una doble ciudadanía, la de su país de origen y la de la Unión. Cabe resaltar que la segunda es complementaria de la primera, es decir, una no excluye a la otra.

“Tratado de Maastricht:

Artículo 8.1. “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”.

El artículo anterior no sólo incluye a los nacionales de los países miembros, y les da la posibilidad de circular por toda la Unión sin problemas, sino que excluye a todas las personas que no cumplan con ese requisito. La gravedad de esta regla de exclusión la sabemos, porque es un hecho que miles de migrantes con uno, diez o treinta años de residencia en un país europeo no pueden acceder a esa ciudadanía, en consecuencia a gozar de las libertades de la integración regional.

En Ámsterdam no hubo muchos cambios:

“Artículo 17 (antiguo artículo 8)

1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.”

Esta restricción de no reconocer los derechos de ciudadanía europea a quien no sea nacional de un Estado miembro tiene un doble propósito, al interior abrir sus fronteras para que los “comunitarios” circulen por los 25 países miembros, y al exterior cierra con un gran candado la puerta a los migrantes ajenos a la Unión -Acuerdo Schengen-. La política de control que ejerce la Unión ha pasado por encima de los derechos humanos de las personas que buscan arribar al continente europeo, cada vez es más difícil para los solicitantes de refugio que vienen del Sahara, por ejemplo, llegar sanos y salvos a costas europeas ya no digamos solicitar refugio con la asesoría adecuada.

“La diferencia entre el estatuto jurídico del ciudadano de un Estado y del extranjero tiene un soporte normativo esencial en el concepto de ‘nacionalidad’. La nacionalidad, tal como es contemplada y definida en los instrumentos convencionales de las Naciones Unidas, se define como el vínculo político y jurídico de pertenencia de un individuo a un Estado determinado de la sociedad internacional. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada por la Asamblea General del 10 de diciembre de 1948, consagra en su artículo 15, el derecho de toda persona física de tener una nacionalidad y a disponer de ella.”¹³

Algunos estudiosos hablan de personas con ciudadanía de segunda categoría con respecto a los ciudadanos de la Unión Europea, a

¹³ M.H. Marescave, citado por López Garrido, Diego, “*El Derecho de Asilo*”, Editorial Trota, Madrid, 1991. Pág.14.

quienes nombran de primera categoría debido a que el tratamiento de los primeros se rige por el derecho de extranjería. Y es que, en la Unión hay libre circulación de capitales y de personas, por lo tanto hay un libre mercado en toda la extensión de la palabra, una libertad en la que no entran los extranjeros y mucho menos los refugiados o los solicitantes de refugio.

CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS COMUNITARIAS DEL REFUGIO EN LA UNIÓN EUROPEA

Este capítulo tiene como objetivo el análisis de los instrumentos jurídicos más relevantes en el tema del derecho al refugio en la Unión Europea, por razones de espacio no se tratarán todos pero se mencionarán para una consulta posterior.

Como ya se trató en líneas previas, el tópico del refugio ha estado presente en toda la historia de la humanidad, pero de manera formal se ha regulado desde el siglo XIX a nivel local en resoluciones relativas al refugio y extradición o sobre la admisión y expulsión de extranjeros. El estallido de la Gran Guerra en 1914 fue el primer conflicto de tintes mundiales que trajo consigo un desplazamiento asombroso de seres humanos a través del territorio europeo, el cual obligó a los tomadores de decisiones a crear organismos e instrumentos que ayudaran a estos grupos vulnerables, sin embargo a pesar de ser la primera Guerra Mundial la que orilló a los países a atender el problema de los refugiados, la solución no fue de alcances mundiales. La Sociedad de Naciones nombró a destacadas personalidades Altos Comisionados para hacerse cargo sólo de determinados grupos de refugiados, tal fue el caso del noruego Fridtjof Nansen a quien se le encomendó velar por los intereses de los refugiados rusos, griegos, búlgaros y armenios.

El periodo comprendido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial fue de importancia para la adopción de instrumentos y la creación de organismos que protegieran a los refugiados, la mayor parte de los instrumentos se signaron en Europa. Dichos documentos fueron adoptados en el marco de la Sociedad de Naciones y el Consejo de Europa; como la Convención de la Sociedad de Naciones relativa al Status Internacional de los Refugiados de 1933 y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1938 entre otros, ambos sin mucho éxito. La primera sólo fue ratificada por ocho países los cuales más tarde pusieron limitación a sus obligaciones contraídas. La segunda sólo recibió tres ratificaciones.

La Sociedad de Naciones creó también una Oficina del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, que desapareció junto con su creadora. Antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial las potencias aliadas establecieron la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción cuya función consistía en prestar socorro y ayudar en las labores de reconstrucción de las zonas afectadas por la guerra, si bien su objetivo principal no era el ser un organismo de ayuda a los refugiados y desplazados si funcionó como tal.

“Entre 1944 y 1945, la UNRRA proporcionó ayuda de emergencia a miles de refugiados y desplazados en las zonas que estaban bajo control de los aliados, aunque la Unión Soviética no permitió que actuara en la zona soviética. Hasta el término de la guerra en Europa, en mayo de 1945, el UNRRA trabajó en estrecha colaboración con las fuerzas aliadas, que facilitaron apoyo logístico y material.”¹

Desaparecida la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción tomó sus labores la Organización Internacional de los Refugiados, creada en 1946, su naturaleza jurídica era el ser un organismo temporal y especializado de Naciones Unidas cuyo mandato era limitado a tres años². Este organismo tenía a su cargo todo lo relacionado a los problemas de las personas refugiadas europeas como la asistencia, protección, identificación, registro, reasentamiento y no se agotaba en la repatriación como su antecesora. A pesar de haber ayudado a un gran número de refugiados a regresar a sus países de origen o bien a reasentarse en otros, esto no fue suficiente para evitar que fuera disuelta en 1952 para dejar un mal sabor de boca a muchos países que no estaban de acuerdo con sus objetivos, pues consideraban que trabajaba bajo los intereses de Estados Unidos –quien la financiaba en casi su totalidad- y de los Estados de Europa occidental ya que todavía había muchas personas refugiadas en espera de ayuda.

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “La Situación de los Refugiados en el Mundo”, Ed. Icaria, Barcelona, 2000. Pág. 16

² Esta organización ayudó al reasentamiento de más de un millón de desplazados europeos y a cerca de 73 000 civiles a regresar a sus lugares de origen.

De lo anterior se desprende que el Continente Europeo fue la cuna de la institución del derecho al refugio, en él se dieron los primeros pasos para crear organismos de ayuda a personas refugiadas y normativas locales e internacionales que obligaran a los Estados a prestar protección a quienes huían de su país de origen. Esto se explica porque en los cincuenta la mayoría de los refugiados eran europeos, hoy día proceden del continente africano y asiático.

No obstante, hoy constatamos con tristeza que lejos de avanzar en este campo se retrocede, principalmente por la existencia de una política común en materia de refugio en la Unión Europea, ya que a lo largo de estas últimas décadas fuimos testigos de cómo se articulaba la soberanía estatal con la progresiva ampliación de las actuaciones sobre el asilo político desarrolladas en el marco de la Unión Europea, pero en detrimento de este grupo.³

2.1 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950

El panorama mundial de posguerra no mostraba un escenario alentador, por el contrario, acontecimientos como la guerra fría, la guerra de Corea, el crecimiento de nacionalismos en Asia, el conflicto entre la India y Paquistán, y el establecimiento del comunismo en países como China hacían augurar que el fenómeno de los refugiados crecería en vez de disminuir.

Era hora de dar un paso hacia soluciones verdaderas y duraderas, como el establecimiento de una organización que atendiera exclusivamente el problema de los refugiados y que emergiera de Naciones Unidas, su creación fue todo menos sencilla. Desde retrasos y boicoteos en las negociaciones, hasta divergencias entre la función que desempeñaría y de donde le llegarían los fondos a este nuevo órgano dependiente de la Asamblea General⁴.

³Cfr. Blanquer David, *“Asilo Político en España”*, Ed. Civitas, Madrid, 1997, Pág. 39

⁴ Ver artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas

“Los Estados Unidos querían un organismo estrictamente definido y de carácter temporal, que requiriese poca financiación y tuviese unos objetivos limitados, principalmente la protección de los refugiados dependientes de la OIR que aún no tenían resuelta su situación, hasta que fueran reasentados de forma permanente. En concreto, querían que el nuevo órgano no desempeñara función alguna en las operaciones de ayuda de emergencia, privándolo de la asistencia de la Asamblea General para las operaciones y negándole el derecho a pedir contribuciones voluntarias. Por el contrario, los Estados de Europa occidental más afectados por la presencia de los refugiados, junto con Pakistán y la India [...], eran partidarios de un organismo para los refugiados fuerte, permanente y con múltiples fines, y propugnaron la creación de un Alto Comisionado independiente con capacidad para recaudar fondos y repartirlo entre los refugiados [...] El resultado de este debate fue un acuerdo aceptable para todas las partes. En diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU decidió, por 36 votos a favor y 11 abstenciones, crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).”⁵

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue adoptado por la Asamblea General en su *Resolución 428* del 14 de diciembre de 1950, con la falsa idea de que el problema de los refugiados era inherente a la Segunda Guerra Mundial. El mandato del Alto Comisionado – dar protección a las personas refugiadas- fue de sólo tres años, periodo que se pensó era suficiente para ayudar a toda la masa de personas que habían huido de sus hogares, ya sea para regresarlas o asentarlas en países de acogida. Sin embargo, la realidad se impuso de manera rápida, la crisis de los refugiados siguió en aumento, en los años 50`s se desató en Europa, en los 60`s se presentó en África y Asia para después en los 90`s regresar a Europa y en pleno siglo XXI azotar África nuevamente.

Una vez finalizado el primer periodo de vida de la Agencia, la Asamblea General de Naciones Unidas -ante el escenario de constantes flujos de

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “La situación de los Refugiados en el Mundo”, op. cit. Pág. 17.

refugiados expandiéndose por varios países-, decidió alargarlo por cinco años más, y fue así que cada cinco años se acordaba extender el mandato por cinco años, hasta la Resolución 58/153 en la que se decide revocar el mandato temporal del Alto Comisionado y hacerlo permanente en tanto no se diera solución al problema de los refugiado, nosotros podemos saber con seguridad ¿cuando será eso?, desafortunadamente no en las próximas décadas.

El Estatuto de la Agencia establece que la función del Alto Comisionado será:

“... proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.”⁶

El Alto Comisionado tiene una labor de carácter enteramente apolítica, humanitaria y social ⁷, esta obligado a seguir las instrucciones dadas por la Asamblea General y por el Consejo Económico y Social⁸. La Competencia del Alto Comisionado se refiere a las personas que son consideradas como refugiados de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

La protección que debe asegurar el Alto Comisionado a los refugiados que se encuentran dentro de la competencia de la Oficina del Alto Comisionado se debe hacer mediante los siguientes medios (artículo 8):

“- Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

⁶ Organización de las Naciones Unidas, “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Ginebra, 28 de julio de 1951, Artículo 1, en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos”, México, 2005. Pág. 21.

⁷ Cfr. Ibídem, Artículo 2, pág. 24.

⁸ Cfr. Ibídem, Artículo 3 pág.24.

- Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- Obteniendo 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;
- Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados”⁹.

Además se faculta al Alto Comisionado a realizar cualquier otra actividad adicional encomendada por la Asamblea General, como la de repatriación y reasentamiento de refugiados.

⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, op cit, artículo 9, pág 25.

Los fondos recibidos por el Alto Comisionado, ya sean públicos o privados, deberán ser administrados y repartidos entre los organismos particulares y los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia¹⁰.

El Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General, esta facultado para nombrar a un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya y para nombrar al personal de su oficina¹¹.

La sede de la Oficina del Alto Comisionado esta situada en Ginebra, y debe ser financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas, su gestión esta sujeta al Reglamento financiero de la misma, las cuentas relativas a los fondos puestos a disposición del Alto Comisionado deben estar sujetas a comprobación por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas¹².

2.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Aplicable para la mayoría de los países en el mundo¹³, esta Convención surgió como respuesta a los enormes flujos humanos que se desplazaban de un territorio a otro dada la pandemia que provocó la Segunda Guerra Mundial, influenciada por la Convención de 1933 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Junto con esta Convención las Naciones Unidas

¹⁰ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, La Situación de los Refugiados en el Mundo, op cit, artículo 10, pág 25.

¹¹ Cfr. Ibídem, Artículos 14 y 15, 31, págs 27 y 33.

¹² Cfr. Ibídem, Artículos 19, 20, 21 y 22, pág 29.

¹³ Países que han ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo: Albania, Argelia, Angola, Antigua y Barbados, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, Republica Central Africana, Chad, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croacia, Cyprus, Republica Checa, Republica Democrática del Congo, Dinamarca, Djibouti, Dominica, Republica Dominicana, Ecuador, Egipto, EL Salvador, Guinea Ecuatorial, Estonia, Etiopia, Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Alemania, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Hungría, Islandia, Irán, Ireland, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kazajstán, Kenia, Corea, Kirguistán, Latvia, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Madagascar, Malawi, Malí, Malta, Mauritania, México, Mónaco, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Noruega, Países Bajos, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Ruanda, San Vicente y Granada, Samoa, Santa Sede, Sao Tome and Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Eslovaquia, Eslovenia, Islas Salomón, Somalia, Sudáfrica, España, Sudan, Surinam, Swaziland, Suecia, Suiza, Tayikistán, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Tuvalu, Uganda, Reino Unido, Estados Unidos de América, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Zimbawe.

crearon el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por primera vez se crea un lazo formal entre el instrumento internacional y la agencia, sobre la cual se ahondará en un punto más adelante.

“Evidentemente, los gobiernos occidentales crearon el ACNUR y redactaron la Convención de la ONU sobre los Refugiados pensando en los refugiados que huían de los regímenes comunistas. Dadas las tensas relaciones Este-Oeste de la época, los primeros pasos que dio el ACNUR fueron cautelosos y se limitaron sobre todo a Europa occidental y a labores jurídicas, cómo ayudar a los gobiernos europeos a adoptar leyes y procedimientos para aplicar la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951.”¹⁴

Hay que destacar que fue una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la que permitió la creación de esta Convención. Y con ese ánimo de solucionar el problema que poco a poco se expandía por toda Europa, varios gobiernos se reunieron en la ciudad de Ginebra para establecer los estándares mínimos de atención a las personas refugiadas y la obligación que tenían los Estados de protegerlos, en virtud de que aún no existía un marco legal global para los refugiados.

“The international community had, on several occasions earlier in the century, established refugee organizations and approved refugee conventions, but legal protection and assistance remained rudimentary”¹⁵

En 1949 el Secretario General de las Naciones Unidas hizo llegar un borrador de la Convención a un Comité ad-hoc, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas discutió el reporte de la primera sesión de dicho Comité, el borrador final fue presentado a la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados y Apátridas, quienes

¹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La Situación de los Refugiados en el Mundo, Op. Cit. Pág. 6.

¹⁵ Willkinson, Ray (editor), “Refugees” , UNHCR Amilcare Pizza, Italia, 2001, pag.2. Traducción libre: “Desde principios de siglo la Comunidad Internacional ha tenido organizaciones de refugiados establecidas y convenciones aprobadas pero la protección legal y la asistencia sigue siendo rudimentaria”

adoptaron la Convención el 28 de julio de 1951 en la Ciudad de Ginebra¹⁶, instrumento relativo a los refugiados más importante en la regulación jurídica internacional. El panorama parecía mejorar para este grupo vulnerable, no obstante nos atrevemos a decir que los países de Europa no han puesto todo de su parte para cumplir esta Convención de manera cabal, y eso Ray Wilkinson lo resume en la siguiente frase:

*“It is a real problem that Europeans try to lessen obligations to refugees...
In any case, no wall will be high enough to prevent people from coming”¹⁷*

Es digno de mencionarse que, como en otros momentos de la historia sucedió con otras instituciones multilaterales, tanto la Convención como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados nacieron en la esfera multilateral pero en la práctica sólo atendían necesidades de países europeos

Más de cincuenta años después la Convención continua como piedra angular de la protección a las personas refugiadas, la definición de “refugiado” y el principio de la “no-devolución” que aparecen en la misma han servido como base del derecho internacional en materia de refugio, inclusive diversos instrumentos regionales se han creado a su semejanza¹⁸. No obstante la crítica constante es que la Convención cumplió un ciclo y es necesario adaptarla a las necesidades de los refugiados que día con día enfrentan obstáculos cada vez mayores antes de ser reconocidos con ese estatus, y sobre todo el problema de integración junto con el de la discriminación que son los más preocupantes.

La Convención de Ginebra es el instrumento mediante el cual los Estados partes se obligan frente a las personas refugiadas, es el núcleo de la actividad del Alto Comisionado y sobre todo es el documento que contiene las

¹⁶ La Convención fue abierta a firma el 28 de julio de 1951 y entró en vigor hasta el día 22 de abril de 1954

¹⁷ Wilkinson, Ray (editor), “Refugees”, Union Nation High Commissioner Refugees, Op. Cit. pag.2. Traducción libre: “Es un verdadero problema que los europeos traten de disminuir sus obligaciones con los refugiados... de cualquier forma, ningún muro será suficiente para evitar que la gente siga viniendo”

¹⁸ Cfr. Ibidem, Pág.2

principales definiciones y principios del derecho al asilo consensuadas por la comunidad internacional que estuvo involucrada en su creación. El consenso no fue cosa fácil, pues desde la definición de “refugiado” hubo una discusión entre diversos países porque los alcances de aquella significarían concesiones de éstos.

“Los Estados Unidos eran partidarios de una definición restringida, a la vista de las obligaciones legales que impondría una definición más general. Los Estados de Europa occidental, por otra parte, propugnaban una definición amplia, aunque también había divisiones entre ellos sobre cuál debía ser esa definición.{...} Al final se encontró una fórmula que satisfizo a todas las partes. Los gobiernos acordaron una definición general, aplicable universalmente, del término «refugiado», centrado en los «fundados temores de ser perseguida» de una persona. Al mismo tiempo, aplicaron dos importantes limitaciones al alcance de la Convención. En primer lugar, los beneficios de ésta no se aplicarían a las personas que se convirtieran en refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad al 1 de enero de 1951, aun cuando reunieran los demás requisitos de la definición. En segundo lugar, al convertirse en parte de la Convención, los Estados tenían la posibilidad de formular una declaración en la que limitasen sus obligaciones asumidas en virtud de la Convención a los refugiados europeos.”¹⁹

La primera limitación temporal a la que se refiere el párrafo anterior fue superada con el Protocolo de 1967, en el cual se omite la referencia a acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. La segunda sigue vigente y es una constante de que la Convención terminó como una ley a la carta, es decir, cada país puede realizar su propia definición de refugiado que será el aplicable para su territorio al momento de reconocerles el status a las personas que se acojan a él.²⁰

¹⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La Situación de los Refugiados en el Mundo, op. cit. Pág. 28

²⁰ No obstante, la soberanía de los Estados impone la forma en que los gobiernos se obligan, el derecho de refugio consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 consagra este derecho como innegable a cualquier persona, es por ello que los Estados no quisieron hacer referencia a él en toda la Convención de 1951 para reservarse el derecho de a quién le dan el “refugio” y a quién no.

Una vez que se aclara quien podrá ser un refugiado, la Convención indica en qué circunstancias dejan de serlo y son las siguientes (Artículo 1 C):

“

- 1) Si se acogen a la protección del país de su nacionalidad voluntariamente.
- 2) Si se recobra voluntariamente la nacionalidad que se había perdido.
- 3) Si se adquiere otra nacionalidad y se disfruta ahora de la protección de ese país.
- 4) Si se establece de nuevo voluntariamente en el país que se había abandonado o fuera del que se había huido por temor a ser perseguida.
- 5) Si desaparecen las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada y por lo tanto no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de donde es nacional.
- 6) En el caso de los apátridas, podrán regresar al país donde residían habitualmente si desaparecen las causas por las cuales se les dio refugio.²¹”

La Convención establece algunas cláusulas de exclusión por las cuales se limita su aplicación, a saber; no se ocupa de las personas que reciban protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Artículo 1 D). En la práctica esta causa de exclusión va dirigida a las personas que son protegidas o asistidas por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

Antes de la Segunda Guerra Mundial los organismos que se habían creado para ayudar a las personas refugiadas o desplazadas habían sido

²¹ Organización de las Naciones Unidas, “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, op cit, artículo 1, pág 21.

exclusivamente para grupos determinados, como armenios o rusos, ahora el alcance del documento es universal y a ello obedece esta cláusula, misma que Atle Grahl considera como una solución posguerra al problema de atender al gran número de refugiados y desplazados en las condiciones caóticas que existían en una Alemania derrotada y que hicieron que tanto los Aliados como la Administración de Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción formularán un criterio estricto de exigibilidad para la asistencia y para las cláusulas de exclusión.

Tampoco será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país de su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país (Artículo 1. E).

Finalmente, la Convención tampoco le reconoce aplicabilidad respecto de quienes existan motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales aplicables, de quienes hayan cometido un delito común grave fuera del país de refugio y antes de ser reconocida como refugiada, o bien quienes sean culpables de actos contrarios a las finalidades o principios de las Naciones Unidas (Artículo 1. F).

Es la primera vez que aparecen estas causales de exclusión en instrumentos reguladores del derecho al refugio. La Convención únicamente impone a los refugiados una obligación, la de acatar las leyes y reglamentos del país de acogida (artículo 2), las demás obligaciones deben ser cumplidas por los Estados parte. Como la prohibición a los Estados partes de aplicar de manera discriminatoria los preceptos de la misma (artículo 3), o la de otorgar a los refugiados la misma libertad de religión que la otorgada a sus nacionales.

El artículo 7 es relevante debido a que enmarca la obligación a los Estados de otorgar el mismo trato –salvo las disposiciones más favorables que contempla la Convención- que se da en su territorio a los extranjeros. Una vez

que un refugiado ha residido más de tres años en el país de acogida puede gozar de exención de reciprocidad legislativa.

En lo relativo a la condición jurídica de los refugiados la Convención es muy clara; el estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o residencia, los derechos que se hayan adquirido anteriormente por cada refugiado y dependientes del estatuto personal serán respetados por todo Estado Contratante, con la única condición de que estos derechos sean de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado (artículo 12).

Entre las normas mínimas para el tratamiento a las personas refugiadas se encuentran las siguientes; la Convención ordena a los Estados contratantes dar a todo refugiado que se encuentre en su territorio el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el otorgado a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto de la adquisición de bienes muebles e inmuebles (artículo 13), respecto de las asociaciones no políticas y lucrativas y a los sindicatos (artículo 15), respecto de la realización de trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio, de establecer compañías comerciales e industriales (artículo 18), respecto de refugiados que quieran ejercer profesiones liberales –en el caso de que se posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes del Estado Contratante- (artículo 19), en materia de vivienda (artículo 21), en el caso de enseñanza distinta a la elemental (artículo 22).

En materia de propiedad intelectual e industrial (artículo 14), enseñanza elemental (artículo 22), asistencia, socorro público (artículo 23), remuneración del trabajo y seguros sociales²² los Estados concederán a todo refugiado la misma protección concedida a los nacionales de su país.

²² En cuanto al trabajo 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 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. Artículo 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En el caso de los seguros sociales entendidos como disposiciones legales respecto de accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad,

En materia de justicia, las personas refugiadas tienen el derecho –de acuerdo con la Convención- de acceder a los tribunales de justicia de los países contratantes, y recibir el mismo trato que un nacional, incluso en la asistencia judicial y la exención de la *cautio judicatum solvi* (artículo 16). En los artículos siguientes se establece el derecho al empleo remunerado, se afirma además, que todo Estado Contratante deberá conceder a todos los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros, incluso se indica que las medidas restrictivas respecto del empleo de los 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 la Convención entró en vigor respecto del Estado Contratante o bien, que los refugiados reúnan determinados requisitos (artículo 17).

Se otorga al refugiado libertad de circulación, siempre con observancia de los reglamentos aplicables en el país en donde se encuentre (artículo 26). Para aquellas personas refugiadas que no cuenten con un documento válido de viaje, los Estados Contratantes están obligados a expedirles documentos de identidad (artículo 27), de igual manera los Estados partes deben expedir, a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios, documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tales territorios (artículo 28).

Una disposición importante es la que establece que no podrán imponer sanciones penales –los Estados Contratantes- por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, al llegar directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada (en el sentido del artículo 1

invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o 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. Artículo 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

de la Convención), 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 (artículo 31).

Fundamental resulta la obligación de los Estados partes de no expulsar o devolver a ningún refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas (artículo 33). Este principio mejor conocido como el “*principio de no devolución*” o de “*no refoulement*” es una de las disposiciones claves de la Convención de 1951, y cuya inclusión fue en su momento objeto de discusiones entre los diplomáticos encargados de su creación²³. Este importante principio forma parte del derecho internacional consuetudinario²⁴ y nace en la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933:

“El marco jurídico internacional relativo a los derechos humanos, como el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y la jurisprudencia sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ofrece una base clara para interpretar que la prohibición de la devolución tiene carácter absoluto en los casos en los que, de ser devuelta, la persona afectada se arriesga a ser

²³ Estos mostraban preocupación porque se cuestionaban si el principio se aplicaba a personas que aún no habían entrado a un país, y en ese supuesto cualquier gobierno estaría obligado a permitir que un gran número de personas que reclamen el estatuto de refugiado cruzaran sus fronteras.

²⁴ “Though the principle of *non-refoulement* is now generally recognized as so basic it is considered part of customary law, the particular debate continues. In a controversial 1993 decision, the United States Supreme Court concluded that immigration officials did not strictly contravene the Convention when they seized and repatriated boatloads of Haitian asylum seekers in waters outside U.S territory. But in the type of intricate legal opinion that might baffle anyone but a lawyer, the Supreme Court also acknowledged that the Convention’s drafters may not have contemplated that any nation would gather fleeing refugees and return them to the one country they had desperately sought to escape; such as actions may even violate the spirit of Article 33, which forbids forcible return.” Traducción libre: “Aunque el principio de no devolución es generalmente reconocido como una parte básica del derecho consuetudinario, el debate continúa. En una decisión de 1993, la Suprema Corte de los Estados Unidos concluyó que los agentes de migración no contravienen estrictamente la Convención cuando incautan y repatrian botes de solicitantes de refugio haitianos en aguas fuera del territorio de Estados Unidos. Pero en la clase de opinión jurídica que podría confundir a alguien, pero no a un abogado, el Tribunal Supremo también reconoce que los redactores de la Convención no pueden haber contemplado que cualquier nación reuniría refugiados que hoyen y los devolvería a un país del que ellos desesperadamente habían procurado escaparse; como acciones aún puede violar el espíritu de Artículo 33, que prohíbe la devolución forzada”. Union Nations High Commissioner Refugees, “Refugees”, Volumen 2, Número 123, Ginebra, 2001. Pág. 10.

víctima de tortura, ejecución extrajudicial o desaparición. Amnistía Internacional considera que la prohibición de la devolución se aplica a todos los casos en los que estos derechos se ven amenazados, con independencia de que se pueda argumentar que la persona afectada no puede invocar los beneficios de la protección prevista en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, por ejemplo los casos en los que la persona ha sido acusada o condenada por la comisión de los delitos a los que se refieren el artículo 33.2 o alguna de las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951.”²⁵

Amnistía Internacional²⁶ pone especial énfasis en la necesidad de no regresar a personas refugiadas a países en donde corran peligro de sufrir abusos²⁷ –ya sea de entidades estatales, grupos políticos armados o agentes no estatales-, abusos entre los que encontramos la mutilación femenina²⁸, los homicidios “en nombre del honor”, los abusos cometidos en el contexto de la trata de mujeres, los abusos cometidos por los agentes de servicios de seguridad privada y la esclavitud.

La Organización pone sobre la mesa un problema que a menudo se presenta en los países de acogida y que es necesario comentarla. Los refugiados que llegan a países europeos para salvar su vida o seguridad la mayoría de las veces se enfrentan a falta de empleo, discriminación e inseguridad –por mencionar las más frecuentes- y al no tener respaldo del gobierno del país de residencia, se llega a optar por regresar al país de origen, es decir, que de manera indirecta se devuelve o expulsa a los refugiados quienes buscan sobrevivir a sabiendas del peligro que representa regresar a

²⁵ Amnistía Internacional, *La Política de Amnistía Internacional sobre Refugiados*, EDAI, Londres, 2000, Pág. 3.

²⁶ Organización no Gubernamental de defensa de Derechos Humanos.

²⁷ Para Amnistía Internacional el abuso es entendido como un acto de violencia cometido por particulares cuya naturaleza y gravedad son equiparables a las descritas en el concepto de tortura enunciado en los instrumentos internacionales.

²⁸ “En Francia, Canadá, Países Bajos y Estados Unidos, ha sido oficialmente reconocido que la mutilación genital representa una forma de persecución y que puede por lo tanto servir de base para la concesión del estatuto de refugiado. En un caso, una mujer que temía ser perseguida en su país por su negativa a infligir la mutilación genital a su hija pequeña fue reconocida como refugiada” .ACNUR, *Protegiendo a los Refugiados*”, publicado por la Sección de Información Pública y de Relaciones con los Medios de Comunicación, Ginebra, 2005. Pág. 14

sus hogares. Es de comentarse que la Convención no menciona la cuestión de género relacionado a la violencia.

2.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Aprobado en la ciudad de Nueva York el 31 de enero de 1967, su principal objetivo era suprimir la limitación temporal que contenía el artículo 1 de la Convención de 1951, por el cual un refugiado era quien:

“..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 [...]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...”

Como ya habíamos mencionado este candado fue a propósito de la no disposición de varios gobiernos –entre ellos el de Estados Unidos- de no obligarse en detrimento de su soberanía y tampoco a adquirir una nueva obligación económica a futuro. Este Protocolo permitió que miles de personas desplazadas por nuevos conflictos fueran reconocidas como refugiadas y cayeran bajo el amparo del Alto Comisionado.

“2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.”²⁹

En el mismo documento se establece la cooperación de las Autoridades Nacionales con las Naciones Unidas con respecto al Alto Comisionado y a su tarea de vigilar la aplicación de este Protocolo. Cooperación que se extiende a

²⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, Nueva York, Estados Unidos, 31 de enero de 1967, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos, Segundo párrafo del artículo 1, México 2005, pág. 48.

suministrar a la Oficina del Alto Comisionado informaciones y datos estadísticos que solicite con relación a: la condición de los refugiados, la ejecución del presente Protocolo, las leyes, reglamentos y decretos concernientes a los refugiados.³⁰

Otras disposiciones del Protocolo establecen que los Estados partes deben comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación del Protocolo.³¹ En caso de presentarse una controversia relativa a la aplicación o interpretación del mismo se acudirá a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes de la controversia.³²

2.4 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

De conformidad con la dinámica del proceso de integración de la Unión Europea que incluye no sólo políticas económicas comunes sino un marco de políticas sociales que ofrecen un desarrollo social y cultural a sus habitantes, en un marco de respeto a los derechos humanos, se decidió elaborar una Carta de Derechos Fundamentales que sea propia a todos los Estados miembros de la Unión. La Carta representa la búsqueda constante y urgente de tener valores comunes –con pleno respeto de identidades nacionales y diversidad cultural- y reiterar que al ser uno de sus objetivos el situar a la persona en el centro de este proceso sui generis no se aparta el reconocimiento de los derechos, libertades y principios que enumera el instrumento.

Al ser las personas las protagonistas de un espacio complejo en donde las mercancías, personas y capitales circulan con una facilidad y rapidez nunca antes vista, es sumamente necesario reforzar la protección a los derechos humanos de las personas involucradas, para evitar que el proceso integrador pase por encima de ellas en detrimento de su dignidad.

³⁰Cfr. Organización de las Naciones Unidas, “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, Op. Cit. Artículo II, pág 49.

³¹Cfr. Ibidem., Artículo III, pág 49.

³² Cfr. Ibidem, Artículo IV, pág 50.

En lo que a nosotros interesa el artículo 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea trata el refugio dentro del derecho al asilo:

Artículo 18.- Derecho de asilo

Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo 19 Protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

- Se prohíben las expulsiones colectivas.
- Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

2.5 El Acuerdo Europeo para la supresión de visados para los refugiados de 1959

El Acuerdo número 31 del Consejo de Europa fue adoptado con el objetivo de suprimir los visados para los refugiados que se encontraran establecidos en algún territorio parte del Consejo, y quisieran viajar por un periodo de tres meses o menos a otro territorio parte del mismo. Los únicos requisitos eran que el refugiado contara con un documento de viaje válido expedido por el Estado parte en el que residía regularmente y que fuera por el periodo de tiempo antes mencionado, si el periodo era mayor entonces se exigía visado, también se exigía si se pretendía realizar actividades de lucro en el país de llegada.

Una característica de este acuerdo era que cada país establecía qué se entendía por su “territorio”, dadas las condiciones de la época, Francia por ejemplo estableció como “territorio” para aplicar este Acuerdo sólo la “Francia metropolitana”, es decir, excluía a Argelia y al Sahara, para el Reino Unido se

aplicaba al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Jersey, Guernsey, y la Isla de Man.

Este Acuerdo al día de hoy cuenta con 22 ratificaciones y con dos adopciones en espera de ratificación.

2.6 La Resolución 14 sobre el asilo a las personas en peligro de persecución de 1967

Adoptada el 29 de Junio de 1967, consiste en una lista de principios guías para los Estados Miembros en materia de refugio. Así tenemos que la Resolución indica a los Estados miembros; actuar con espíritu particularmente liberal y humanitario en relación a las personas que solicitan refugio en el territorio miembro y asegurarse de que nadie sea sujeto a rechazo de admisión o expulsión en la frontera u otra medida, la cual tenga como resultado la obligación de regresarlo o mantenerlo en un territorio donde pueda estar en peligro de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, miembro de un grupo social o por opinión política.

Otro principio establece que si para salvaguardar la seguridad nacional o proteger a la comunidad de un peligro serio, un miembro del gobierno contempla tomar medidas, las cuales pudieran implicar tales consecuencias –rechazo o expulsión- deberá tan rápido como sea posible y bajo condiciones que se consideren apropiadas, brindar a los individuos afectados la oportunidad de ir a otro país en el cual no estén en peligro de persecución.

Finalmente el principio que marca que donde surjan dificultades para un Estado miembro como consecuencia de su acción con base en las recomendaciones anteriores, los gobiernos de otros Estados miembros deberán, en un espíritu de solidaridad europea y de responsabilidad común en este campo, considerar individualmente, o en cooperación, particularmente en el marco del Consejo de Europa, medidas apropiadas para vencer tales dificultades.

2.7 Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial de 1967

Esta Declaración fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967 en la Resolución 2312 (XXII). Entre las disposiciones relevantes encontramos la de la solidaridad internacional, por la cual un Estado que no pueda hacer frente a la carga de refugiados deberá ser ayudado por los demás países de la comunidad internacional. La base de este artículo es el reconocimiento de que el problema de los refugiados interesa a todos los países.

Artículo 2

....

2. “Cuando un Estado tropiece con dificultades para dar o seguir dando asilo, los Estados, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado.”

La Declaración prohíbe a los Estados negar la admisión en la frontera a solicitantes de refugio, expulsarlos o devolverlos a países en donde pudieran ser objeto de persecución. Las únicas excepciones a esta prohibición son; en el caso de la oleada en masa de personas o por causa de seguridad nacional. Esta última aseveración la vamos a encontrar de manera común en la mayoría de los instrumentos relativos al refugio, “la seguridad nacional”, concepto que ha aparecido con mayor en estos últimos años a propósito de los mencionados actos terroristas.

2.8 El Acuerdo Europeo sobre la Transferencia de Responsabilidad en cuanto a los Refugiados de 1980

Instrumento adoptado por el Consejo de Europa en Strasbourg el 16 de octubre de 1980, su finalidad es indicar las reglas para la transferencia de responsabilidad de refugiados que se establezcan en otro país diferente al que les expidió el documento de viaje. El Acuerdo fue abierto a todos los Estados partes del Consejo Europeo que quisieran adherirse al instrumento.

Su principal disposición establece que se considerará transferida la responsabilidad respecto de un refugiado de un Estado a otro cuando, se haya permanecido de manera continua por un periodo mínimo de dos años en el Segundo Estado³³, siempre que se tenga el consentimiento de las autoridades de este último, o antes si el Segundo Estado ha permitido al refugiado establecerse en su territorio permanentemente o por un periodo que exceda al de la validez de su documento de viaje. Este periodo de dos años correrá desde la fecha de admisión del refugiado al territorio del Segundo Estado o, si tal fecha no puede ser establecida, desde la fecha en la cual se presente el mismo a las autoridades del Segundo Estado³⁴.

Para el cálculo de los dos años el Acuerdo indica que, no se tomarán en cuenta las estadías autorizadas que se hagan con el propósito de realizar estudios, capacitaciones o para cuidados médicos. Tampoco se contabilizará el tiempo que algún refugiado haya permanecido en un centro de reclusión por haber cometido un acto criminal. Los periodos durante los cuales un refugiado es autorizado a permanecer en el territorio del Segundo Estado en espera de una apelación en contra de una decisión negativa de residencia o eliminación, sólo serán tomados en cuenta si tal decisión es favorable al refugiado.³⁵ Hasta el 2006 este Acuerdo ha sido ratificado por trece países miembros del Consejo de Europa.

Un documento más sobre refugiados es la Recomendación sobre la protección de las personas que cumplen con los criterios del Convenio de Ginebra que no están reconocidas oficialmente como refugiados de 1984.

³³ Se entiende por “Primer Estado”, según el Acuerdo, el país que expidió el documento de viaje a un refugiado y por “Segundo Estado” aquel, que recibe a un refugiado que cuenta con un documento de viaje expedido por otro Estado. Ambos Estados son parte del Acuerdo.

³⁴ Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Acuerdo Europeo sobre la Transferencia de Responsabilidad en cuanto a los Refugiados”, Estrasburgo, 16 de octubre de 1980, Artículo 2 párrafo 1, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5264.pdf>.

³⁵ Cfr. Ibidem, Artículo 2 párrafo segundo

2.9 El Convenio en que se establecen los criterios para la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas por el interesado en uno o más de los Estados miembros de las Comunidades Europeas de 1990

Mejor conocido como "El Convenio de Dublin" este instrumento sustituyó acuerdos similares anteriores. Entró en vigor el 1 de septiembre de 1997³⁶ y en él se establecen los principales criterios para determinar que Estado miembro es responsable de examinar las solicitudes de refugio según diversos supuestos, que vienen claramente desglosados a lo largo del Convenio. Los criterios son evidentemente restrictivos lo que se traduce en una barrera legal para los solicitantes. Además, se incluye la obligación adicional de mantener intercambios mutuos entre los Estados miembros sobre disposiciones legislativas, reglamentarias, prácticas nacionales relativas al refugio, datos estadísticos relativos a las entradas mensuales de solicitantes de refugio, entre otras.

El Convenio prevee el intercambio de datos entre países miembros que faciliten la determinación de la responsabilidad del Estado miembro de examinar solicitudes de refugio y del examen mismo. Y dispone la creación de un Comité compuesto por un representante de cada Estado miembro, dicho órgano se encargaría de cualquier cuestión relativa a la aplicación, interpretación, revisión y modificación del Convenio. A este Convenio no se le permiten reservas.

Es de mencionar que este Convenio fue sustituido a la vez por el Reglamento 2725/2000 del Consejo relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín del 18 de febrero de 2003 –Reglamento Dublín-. La función de este sistema de identificación además de tomar huellas dactilares de solicitantes de refugio y también de las personas que cruzaran de manera irregular las fronteras exteriores de la Unión.

³⁶ El primero de septiembre entró en vigor para los primeros doce, el primero de octubre del mismo año entró en vigor para Austria y Suecia y el primero de enero para Finlandia.

La relevancia de este Convenio es que restringe derechos de los solicitantes de refugio, al regular los casos en los que ningún Estado se cree responsable de examinar determinadas solicitudes, los criterios que establece el Convenio para determinar quien conoce de una solicitud son esencialmente procesales, no hay nada de fondo en cuanto a derechos sustantivos de los solicitantes. El resultado es que estos mecanismos de determinación no han servido de manera satisfactoria

2.10 Estado de las ratificaciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967³⁷

A finales de 2006 el estado de las ratificaciones era el siguiente; 144 Estados eran parte de la Convención y 144 del Protocolo. El número de Estados que eran parte tanto de la Convención como del Protocolo eran 141, en total 146 Estados eran parte de ambos instrumentos³⁸

A continuación se reproduce una tabla realizada por el Alto Comisionado, donde aparecen las fechas del depósito de la ratificación por los Estados parte³⁹

País	Convención	Protocolo
Afganistán	30 de agosto de 2005	30 de agosto de 2005
Albania	18 de agosto de 1992 c	18 de agosto de 1992 c
Alemania	1 de diciembre de 1953 r	5 de noviembre de 1969 c
Argelia	21 de febrero de 1963 s	8 de noviembre de 1967 c
Angola	23 de junio de 1981 c	23 de junio de 1981 c
Antigua y Barbuda	7 de septiembre de 1995 c	7 de septiembre de 1995 c
Argentina	15 de noviembre de 1961 c	6 de diciembre de 1967 c
Armenia	6 de julio de 1993 c	6 de julio de 1993 c
Australia	22 de enero de 1954 c	13 de diciembre de 1973 c
Austria	1 de noviembre de 1954 r	5 de septiembre de 1973 c
Azerbaiyán	12 de febrero de 1993 c	12 de febrero de 1993 c
Bahamas	15 de septiembre de 1993 c	15 de septiembre de 1993 c
Belarús	23 de agosto de 2001 c	23 de agosto de 2001 c

³⁷ Cfr. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados “Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967” en sitio oficial <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf>

³⁸ Madagascar, Mónaco y Saint Kitts and Nevis son solo parte de la Convención, mientras que Cabo Verde, Estados Unidos de América y Venezuela lo son sólo del Protocolo.

³⁹ La Convención entró en vigencia al noveno día de su depósito, mientras que el Protocolo entró en vigor el día del depósito.

Bélgica	22 de julio de 1953 r	8 de abril de 1969 c
Belice	27 de junio de 1990 c	27 de junio de 1990 c
Benin	4 de abril de 1962 s	6 de julio de 1970 c
Bolivia	9 de febrero de 1982 c	9 de febrero de 1982 c
Bosnia y Herzegovina	1 de septiembre de 1993 s	1 de septiembre de 1993 s
Botswana	6 de enero de 1969 c	6 de enero de 1969 c
Brasil	16 de noviembre de 1960 r	7 de abril de 1972 c
Bulgaria	12 de mayo de 1993 c	12 de mayo de 1993 c
Burkina Faso	18 de junio de 1980 c	18 de junio de 1980 c
Burundi	19 de julio de 1963 c	15 de marzo de 1971 c
Cambodia	15 de octubre de 1992 c	15 de octubre de 1992 c
Camerún	23 de octubre de 1961 s	19 de septiembre de 1967 c
Canadá	4 de junio de 1969 c	4 de junio de 1969 c
Cabo Verde (P)		9 de julio de 1987 c
Chad	19 de agosto de 1981 c	19 de agosto de 1981 c
Chile	28 de enero de 1972 c	27 de abril de 1972 c
China	24 de septiembre de 1982 c	24 de septiembre de 1982 c
Colombia	10 de octubre de 1961 r	4 de marzo de 1980 c
Congo	15 de octubre de 1962 s	10 de julio de 1970 c
Congo Rep Democrática	19 de julio de 1965 c	13 de enero de 1975 c
Corea, República de	3 de diciembre de 1992 c	3 de diciembre de 1992 c
Costa Rica	28 de marzo de 1978 c	28 de marzo de 1978 c
Costa de Marfil	8 de diciembre de 1961 s	16 de febrero de 1970 c
Croacia	12 de octubre de 1992 s	12 de octubre de 1992 s
Chipre	16 de mayo de 1963 s	9 de julio de 1968 s
Dinamarca	4 de diciembre de 1952 r	29 de enero de 1968 c
Djibouti	9 de agosto de 1977 s	9 de agosto de 1977 s
Dominica	17 de febrero de 1994 c	17 de febrero de 1994 c
Ecuador	17 de agosto de 1955 c	6 de marzo de 1969 c
Egipto	22 de mayo de 1981 c	22 de mayo de 1981 c
El Salvador	28 de abril de 1983 c	28 de abril de 1983 c
Eslovaquia	4 de febrero de 1993 s	4 de febrero de 1993 s
Eslovenia	6 de julio de 1992 s	6 de julio de 1992 s
España	14 de agosto de 1978 s	14 de agosto de 1978 c
Estados Unidos de América (P)		1 de noviembre de 1968 c
Estonia	10 de abril de 1997 c	10 de abril de 1997 c
Etiopía	10 de noviembre de 1969 c	10 de noviembre de 1969 c
Fiji	12 de junio de 1972 s	12 de junio de 1972 s
Filipinas	22 de julio de 1981 c	22 de julio de 1981 c
Finlandia	10 de octubre de 1968 c	10 de octubre de 1968 c
Francia	23 de junio de 1954 r	3 de febrero de 1971 c
Gabón	27 de abril de 1964 c	28 de agosto de 1973 c
Gambia	7 de septiembre de 1966 s	29 de septiembre de 1967 c
Georgia	9 de agosto de 1999 c	9 de agosto de 1999 c
Ghana	18 de marzo de 1963 c	30 de agosto de 1968 c
Grecia	5 de abril de 1960 r	7 de agosto de 1968 c
Guatemala	22 de septiembre de 1983 c	22 de septiembre de 1983 c
Guinea	28 de diciembre de 1965 s	16 de mayo de 1968 c
Guinea-Bissau	11 de febrero de 1976 c	11 de febrero de 1976 c
Guinea Ecuatorial	7 de febrero de 1986 c	7 de febrero de 1986 c
Haití	25 de septiembre de 1984 c	25 de septiembre de 1984 c
Holanda	3 de mayo de 1956 r	29 de noviembre de 1968 c

Honduras	23 de marzo de 1992 c	23 de marzo de 1992 c
Hungría	14 de marzo de 1989 c	14 de marzo de 1989 c
Islandia	30 de noviembre de 1955 c	26 de abril de 1968 c
Irán, República Islámica de	28 de julio de 1976 c	28 de julio de 1976 c
Irlanda	29 de noviembre de 1956 c	6 de noviembre de 1968 c
Israel	1 de octubre de 1954 r	14 de junio de 1968 c
Italia	15 de noviembre de 1954 r	26 de enero de 1972 c
Jamaica	30 de julio de 1964 s	30 de octubre de 1980 c
Japón	3 de octubre de 1981 c	1 de enero de 1982 c
Kazajistán	15 de enero de 1999 c	15 de enero de 1999 c
Kenia	16 de mayo de 1966 c	13 de noviembre de 1981 c
Kirguistán	8 de octubre de 1996 c	8 de octubre de 1996 c
Letonia	31 de julio de 1997 c	31 de julio de 1997 c
Lesoto	14 de mayo de 1981 c	14 de mayo de 1981 c
Liberia	15 de octubre de 1964 c	27 de febrero de 1980 c
Liechtenstein	8 de marzo de 1957 r	20 de mayo de 1968 c
Lituania	28 de abril de 1997 c	28 de abril de 1997 c
Luxemburgo	23 de julio de 1953 r	22 de abril de 1971 c
Macedonia, ex-República Yugoslava de	18 de enero de 1994s	18 de enero de 1994 s
Madagascar (C)	18 de diciembre de 1967 c	
Malawi	10 de diciembre de 1987 c	10 de diciembre de 1987 c
Mali	2 de febrero de 1973 s	2 de febrero de 1973 c
Malta	17 de junio de 1971 c	15 de septiembre de 1971 c
Mauritania	5 de mayo de 1987 c	5 de mayo de 1987 c
México	7 de junio 2000 c	7 de junio de 2000 c
Moldova, República	31 de enero de 2002 c	31 de enero de 2002 c
Mónaco (C)	18 de mayo de 1954 c	
Montenegro	10 octubre 2006 d	10 octubre 2006 d
Marruecos	7 de noviembre de 1956 s	20 de abril de 1971 c
Mozambique	16 de diciembre de 1983 c	1 de mayo de 1989 c
Namibia	17 de febrero de 1995 c	17 de febrero de 1995 c
Nicaragua	28 de marzo de 1980 c	28 de marzo de 1980 c
Niger	25 de agosto de 1961 s	2 de febrero de 1970 c
Nigeria	23 de octubre de 1967 c	2 de mayo de 1968 c
Noruega	23 de marzo de 1953 r	28 de noviembre de 1967 c
Nueva Zelanda	30 de junio de 1960 c	6 de agosto de 1973 c
Panamá	2 de agosto de 1978 c	2 de agosto de 1978 c
Papua, Nueva Guinea	17 de julio de 1986 c	17 de julio de 1986 c
Paraguay	1 de abril de 1970 c	1 de abril de 1970 c
Perú	21 de diciembre de 1964 c	15 de septiembre de 1983 c
Polonia	27 de septiembre de 1991 c	27 de septiembre de 1991 c
Portugal	22 de diciembre de 1960 c	13 de julio de 1976 c
Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	11 de marzo de 1954 r	4 de septiembre de 1968 a
República Centroafricana	4 de septiembre de 1962 s	30 de agosto de 1967 i
República Checa	11 de mayo de 1993 s	11 de mayo de 1993 s
República Dominicana	4 de enero de 1978 c	4 de enero de 1978 c
Rumania	7 de agosto de 1991 c	7 de agosto de 1991 c
Rusa Federación	2 de febrero de 1993 c	2 febrero de 1993 c
Ruanda	3 de enero de 1980 c	3 de enero de 1980 c

San Vicente y las Granadinas (C)	3 de noviembre de 1993 c	3 de noviembre de 2003
Samoa	21 de septiembre de 1988 c	29 de noviembre de 1994 c
Saint Kitts and Nevis (C)	1 de febrero de 2002 c	
Santo Tomé y Príncipe	1 de febrero de 1978 c	1 de febrero de 1978 c
Senegal	2 de mayo de 1963 s	3 de octubre de 1967 c
Serbia y Montenegro	12 de marzo de 2001 s	12 de marzo de 2001 s
Seychelles	23 de abril de 1980 c	23 de abril de 1980 c
Sierra Leona	22 de mayo de 1981 c	22 de mayo de 1981 c
Salomón, Islas	28 de febrero de 1995 c	12 de abril de 1995 c
Somalia	10 de octubre de 1978 c	10 de octubre de 1978 c
Sudáfrica	12 de enero de 1996 c	12 de enero de 1996 c
Sudán	22 de febrero de 1974 c	23 de mayo de 1974 c
Suriname	29 de noviembre de 1978 s	29 de noviembre de 1978 s
Suazilandia	14 de febrero de 2000 c	28 de enero de 1969 c
Suecia	26 de octubre de 1954 r	4 de octubre de 1967 c
Suiza	21 de enero de 1955 r	20 de mayo de 1968 c
Tayikistán	7 de diciembre de 1993 c	7 de diciembre de 1993 c
Tanzania, República	12 de mayo de 1964 c	4 de septiembre de 1968 c
Timor Este	7 de mayo de 2003 c	7 de mayo de 2003 c
Togo	27 de febrero de 1962 s	1 de diciembre de 1969 c
Trinidad y Tobago	10 de noviembre de 2000 c	10 de noviembre de 2000 c
Túnez	24 de octubre de 1957 s	16 de octubre de 1968 c
Turquía	30 de marzo de 1962 r	31 de julio de 1968 c
Turkmenistán	2 de marzo de 1998 c	2 de marzo de 1998 c
Tuvalu	7 de marzo de 1986 s	7 de marzo de 1986 s
Ucrania	10 de junio de 2002 c	4 de abril de 2002 c
Uganda	27 de septiembre de 1976 c	27 de septiembre de 1976 c
Uruguay	22 de septiembre de 1970 c	22 de septiembre de 1970 c
Vaticano	15 de marzo de 1956 c	8 de junio de 1967 c
Venezuela (P)		19 de septiembre de 1986 c
Yemen	18 de enero de 1980 c	18 de enero de 1980 c
Zambia	24 de septiembre de 1969 s	24 de septiembre de 1969 c
Zimbabue	25 de agosto de 1981 c	25 de agosto de 1981 c

Ratificación (r), Ingreso (i), Sucesión (s), (C) señala los Estados Partes de la Convención de 1951 solamente; (P) señala los Estados Partes del Protocolo de 1967 solamente.

2.11 Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el Tratado de Amsterdam: visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

La Unión Europea tiene sus antecedentes en instrumentos tan importantes como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, mejor conocido como los Tratados de Roma adoptados el 25 de marzo de 1957.

“Los Tratados de Roma se limitaban al sector de la economía, ya que a los Estados miembros les parecía el campo más razonable en el que podían

renunciar a parte de su soberanía sin renunciar a la esencia nacional. El punto de partida de la integración europea es, pues, la creación de un mercado común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros. El objetivo explícito de los tratados era económico, constituir un mercado común, pero su finalidad, en el espíritu de quienes lo forjaron, era política. Sus resultados institucionales deben ser contemplados, más que como un producto final, como una fase del proceso de construcción europea.”⁴⁰

Este proceso de construcción no ha parado desde entonces, en 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam, el cual introduce reformas al Tratado de Roma. En nuestra materia nos referiremos al Título IV (en el Tratado de Roma era el Título III A) relativo a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. Este instrumento es relevante porque se puede afirmar que es aquí donde los Estados miembros se comprometen a la creación de un sistema común de refugio, el Tratado de Ámsterdam es el documento que da el marco legal a tal armonización, éste junto con las Conclusiones de Tampere (ver siguiente punto) significan la ampliación de competencias legislativas de la Unión al ámbito de refugio e inmigración, en otras palabras, estas materias pasan del tercer pilar (cooperación) al primero (derecho comunitario). Esto último es el comienzo del camino hacia un procedimiento común de refugio en toda la Unión que parte de una armonización de legislaciones nacionales.

En el artículo 61 del Título IV se obliga al Consejo Europeo a adoptar providencias destinadas a garantizar la libre circulación de personas, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con la libre circulación y relativa a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.⁴¹

⁴⁰ Moreno, Antonio. Palomares, Gustavo. “*Textos Básicos sobre la Construcción Europea*”, Edit Acento, España, 2004. Pág. 29.

⁴¹ Cfr. Unión Europea, “Tratado de Amsterdam por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos”, Amsterdam, 2 de octubre de 1997, Artículo 61 inciso a), en página oficial del Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

Se le obliga también al Consejo a adoptar otras medidas en los ámbitos del refugio, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.⁴²

El artículo 63 del Tratado establece:

El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam:

“

- Medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos:

a) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país,

b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros,

c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países,

d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;

- Medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:

a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su

⁴² Cfr. Unión Europea, “Tratado de Amsterdam por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos”, op cit, Artículo 61 inciso b)

país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional,

b) fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida;

- Medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:

a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar,

b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales;

- Medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros.

Las medidas adoptadas por el Consejo en virtud de los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales. Las medidas que deban adoptarse con arreglo a la letra b) del punto 2, a la letra a) del punto 3 y al punto 4 no estarán sometidas al plazo de cinco años mencionado.”

2.12 Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999.

La reunión del Consejo Europeo realizada en Tampere tuvo como objetivos darle continuidad a la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea –según las conclusiones del propio Consejo- de conformidad con el Tratado de Ámsterdam. En Tampere se reafirmó el objetivo que tiene la Unión Europea de ser un espacio abierto y seguro, plenamente comprometido con las obligaciones que emanan de la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se recordó además que debe desarrollarse un planteamiento común que sirva para garantizar la integración en las sociedades europeas a los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión.

Entre las conclusiones del Consejo que tienen que ver con una “Política de Asilo y Migración Común de la Unión Europea” se indicó la necesidad de desarrollar una política común de la Unión Europea que contenga los siguientes elementos:

- Colaboración con los países de origen
- Un sistema europeo común de refugio
- Un trato justo de los nacionales de terceros países
- Gestión de los flujos migratorios

En lo que respecta al sistema europeo común de asilo se refirió que:

- El Consejo Europeo ha acordado trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución.

- A corto plazo, dicho sistema debería incluir la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado

- A largo plazo, las normas comunitarias deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo

- El Consejo Europeo insta al Consejo a que incremente sus esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados miembros
- El Consejo Europeo insta al Consejo a que termine rápidamente su labor relativa al sistema de identificación de los solicitantes de asilo (Eurodac).

En opinión del Alto Comisionado las conclusiones de este Consejo representan un avance en el desarrollo de una estrategia europea de refugio e inmigración, sin embargo, a pesar de fijar las principales orientaciones de lo que sería la futura política de la Unión Europea en refugio y migración, no determinaron el contenido de los futuros instrumentos de la Unión en esta materia. Otra característica que dejó entrever el Consejo fue la creación de un sistema común de refugio pero no de un sistema único – para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- esto más que una cuestión semántica es una pista de que había diferencias claras acerca de la futura competencia de la Unión Europea en materia de refugio, además otro hecho no positivo es la declaración que han hecho algunos países de seguir una interpretación estricta del Tratado de Ámsterdam en materia de refugio, es decir que adoptarían estrictamente las reglas mínimas.

2.13 Decisión 2000/596/CE del Consejo de 28 de septiembre de 2000

Dicha decisión dio lugar al Fondo Europeo para los Refugiados, dentro de las razones que impulsaron su creación tenemos las conclusiones de Tampere, concretamente su petición de constituir una reserva financiera para aplicar medidas de emergencia relacionadas con la protección temporal en el caso de afluencia masiva de refugiados. Como nota, esta Decisión es aplicable al Reino Unido y a Irlanda pero no así a Dinamarca.

El Fondo Europeo para los Refugiados tenía como finalidad “apoyar y fomentar los esfuerzos de los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha

acogida.⁴³ Su funcionamiento iba del 1 de enero del 2000 al 31 de diciembre de 2004. El fondo ascendía a 216 millones de euros.

Los grupos a los cuales eran destinados los fondos se dividían en cinco categorías:

- Los nacionales de un tercer país o apátridas que disfrutaran del estatuto definido por la Convención de Ginebra relativa al estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951, y a quienes se permitía residir en calidad de refugiados en uno de los Estados miembros;
- Los nacionales de un tercer país o apátridas que disfrutaran de una forma de protección internacional concedida por un Estado miembro de acuerdo con su legislación o su práctica nacional;
- Los nacionales de un tercer país o apátridas que solicitaran una de las protecciones mencionadas en los puntos 1 y 2;
- Los nacionales de un tercer país o apátridas que disfrutaran de un régimen de protección temporal en un Estado miembro;
- Las personas cuyo derecho a una protección temporal estuviera siendo analizado en un Estado miembro.

El Fondo estaba destinado para que los Estados miembros lo utilizaran en las condiciones de acogida, en la integración de las personas cuya permanencia en el Estado miembro tuviera carácter duradero o estable, o bien en la repatriación de personas, siempre que los interesados no tuvieran una nueva nacionalidad o hubiesen salido del territorio del Estado miembro.

⁴³ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. *Decisión del Consejo Europeo del 28 de septiembre de 2000.* (2000/596/CE)

El Fondo podía ser utilizado en medidas de emergencia en beneficio de uno o más Estados miembros, en el caso de una oleada súbita y masiva de personas desplazadas o refugiadas. La propia Decisión marcaba el monto que debían recibir los Estados miembros anualmente, para el año 2000 todos recibieron 500 000 euros, así, cada año disminuían 100 000 hasta llegar al 2004. El monto restante se repartiría entre los Estados miembros de manera proporcional a sus necesidades, es decir al número de refugiados y desplazados a los que tuvieran que atender.

2.14 Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

Conforme al artículo 61 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que a la letra dice:

Artículo 61 (antiguo artículo 73 I)

“A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará:

a) en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, de conformidad con lo dispuesto en los puntos 2 y 3 del artículo 62, en la letra a) del punto 1 y en la letra A) del punto 2 del artículo 63, así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. “

Y conforme a la letra b del apartado 3 del artículo 63 del mismo Tratado, que establece:

Artículo 63 (antiguo artículo 73 K)

“El Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:

....

3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:

....

b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales”

En consideración de la lucha de los Estados miembros en contra de la inmigración ilegal se emitió esta Directiva, la cual no debía ir en contra de las obligaciones adquiridas por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967. El objetivo de este instrumento –que constituye un desarrollo del Acervo Schengen- era ayudar a la creación de un sistema para determinar las obligaciones de los transportistas que trasladan a extranjeros a territorio de los Estados miembros. Reino Unido decidió formar parte de esta Directiva, sin embargo a Irlanda y a Dinamarca no les es aplicable.

Una obligación adquirida por los Estados miembros al tenor de esta Directiva era el adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la obligación de los transportistas de regresar al lugar de procedencia a los nacionales de terceros países de conformidad con el Acuerdo de Schengen, si se deniega la entrada a un nacional de un tercer país en tránsito cuando el transportista que debía trasladarlo a su lugar de destino se negara a embarcarlo o porque las autoridades del Estado de destino le hubieran negado la entrada y lo hubieran devuelto al Estado miembro por donde ha transitado.⁴⁴ Asimismo, los Estados miembros se obligan a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las sanciones aplicables a los transportistas sean disuasorias, efectivas y proporcionales, según lo establecido en la Directiva misma.⁴⁵

⁴⁴ Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985” Luxemburgo, 28 de junio de 2001, en sitio oficial de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:187:0045:0046:ES:PDF> Artículo 2.

⁴⁵ Cfr. Ibidem, Artículo 4

Los Estados miembros se obligaron también a velar porque sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas prevean derechos de defensa y de recursos efectivos para los transportistas frente a los que se inicien procedimientos encaminados a imponer sanciones.⁴⁶

2.15 Directiva 2001/55/CE del Consejo del 20 de julio de 2001

Los últimos acontecimientos en Europa hicieron necesaria la adopción de medidas tocantes al tema de la llegada masiva de personas, como lo fue el caso de la antigua Yugoslavia o los conflictos en países africanos que en este siglo continúan con la expulsión miles de personas hacia el continente Europeo quienes necesitan protección inmediata y garantías de protección a sus derechos humanos. Esta Directiva del Consejo Europeo sigue esa línea, trata de las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. El espíritu de este instrumento se basa en la solidaridad comunitaria, las medidas adoptadas en él se benefician del Fondo Europeo para los Refugiados.

Uno de los objetivos de adoptar este tipo de medidas era evitar los movimientos secundarios de personas, es por ello que la protección temporal brindada por los Estados miembros de conformidad con esta Directiva del Consejo no debía ser pre-juzgadora del reconocimiento del estatuto de refugiado que estableció la Convención de 1951. Ni a Dinamarca ni a Irlanda les era aplicable esta Directiva.

La Directiva entiende como *-Protección Temporal-* "...un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas

⁴⁶ Cfr. UNIÓN EUROPEA, "Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985" op. Cit.. Artículo 6.

protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de refugio también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección⁴⁷”.

Por *–Afluencia Masiva–* : “...la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación⁴⁸”. Por *–Menores no acompañados–* “...los nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho años que lleguen al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en la medida en que no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos, o los menores que queden sin compañía después de su llegada al territorio de los Estados miembros⁴⁹. Y por *–Reagrupante–* “.....el nacional de un tercer país que, disfrutando de la protección temporal en un Estado miembro a tenor de la decisión tomada con arreglo al artículo 5, desea que miembros de su familia se reúnan con él o ella⁵⁰”.

La protección temporal que se otorgue deberá siempre respetar los derechos humanos, las libertades fundamentales y con plena observancia del principio de la no devolución. El Alto Comisionado será consultado en todo el proceso de aplicación de la protección temporal -establecimiento, aplicación y cese-⁵¹.

Finalmente la protección temporal –de conformidad con la Directiva- tendrá una duración de un año pero podrá ser prorrogable a seis meses, y sólo en caso de que persistan los motivos para la protección temporal el

⁴⁷ UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985” Op Cit., Artículo 2

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Ídem

⁵¹ Ídem

Consejo podrá prorrogar la protección por un año.⁵² Aunque podrá cesar antes si así se aprueba por una decisión del Consejo, el cual tendrá que comprobar que la situación en el país de origen permite el regreso duradero de las personas que salieron de él con pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y con el cumplimiento pleno de sus obligaciones de no devolución.⁵³

Para que el Consejo pueda constatar que existe una afluencia masiva de personas desplazadas se requiere que la Comisión le haga una propuesta que debe contener:

- Una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal;
- La fecha en que surtirá efecto la protección temporal;
- Una estimación de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas.⁵⁴

Una vez reunidos los requisitos arriba mencionados el Consejo adoptará una Decisión –la cual será informada al Parlamento- que determinará la aplicación de la protección temporal en los Estados miembros. Dicha Decisión contendrá una descripción de los grupos de personas a los que se aplicará la protección temporal, la fecha en que surtirá efectos la protección, información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción y de el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y demás organizaciones internacionales pertinentes.⁵⁵

Entre las obligaciones que adquieren los Estados miembros al momento de otorgar protección temporal tenemos que, están obligados a adoptar las

⁵² Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985” Op Cit., Artículo 4.

⁵³ Cfr. Ibídem Artículo 6.

⁵⁴ Cfr. Ibídem Artículo 5.

⁵⁵ Cfr. idem

medidas necesarias para que los beneficiarios obtengan permisos de residencia y visados –incluidos los de tránsito- durante todo el tiempo que dure la protección y su trámite deberá durar lo mínimo⁵⁶. Interesante sería tener la definición de lo que para las autoridades que se encargan de tramitar estos permisos es “mínimo”.

Una obligación sencilla pero que en muchos casos puede ser determinante es la de facilitar a los beneficiarios un escrito en una lengua que pueda ser comprendida por ellos, en el que se expongan las disposiciones relativas a la protección temporal que sean de importancia para ellos⁵⁷.

Muchas veces las personas que huyen de conflictos armados o de persecución racial no tuvieron el tiempo o la facilidad para llegar a un país donde se hable su mismo idioma, por el contrario, esa es una situación que poco interesa cuando se busca seguir con vida. Una vez que se arriba a territorio extraño y se trata de explicar a las autoridades el porqué de su falta de documentos no se tiene suerte y se corre el peligro de no recibir el trato adecuado o en el peor de los casos que no se entienda su solicitud de refugio o que incluso se expulse de nuevo al país de origen, so peligro de violar el principio de la no-devolución.

Asimismo, los Estados miembros están obligados a permitir a los beneficiarios a ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena con arreglo a las leyes del país en el que se encuentra, y a participar en actividades como educación para adultos, formación profesional o formación práctica sólo por el tiempo que dure la protección.⁵⁸

También tendrán que garantizar el alojamiento adecuado, asistencia necesaria en materia de ayuda social y alimentación, así como atención médica cuando no cuenten ellos con los medios suficientes. La educación a los

⁵⁶ Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985” Op Cit., Artículo 8

⁵⁷ Cfr. *Ibidem* Artículo 9.

⁵⁸ Cfr. *Ibidem* Artículo 12.

menores de 18 años también supondrá una obligación para los Estados miembros.⁵⁹

En cualquier momento las personas beneficiarias de la protección temporal podrán solicitar sean reconocidos como refugiados, los Estados miembros pueden alegar que no puede acumularse el beneficio de la protección temporal con el estatuto de solicitante de refugio mientras se estudie su solicitud, si se le deniega quedará a discreción de los Estados miembros el que la persona continúe con el disfrute de la protección temporal por el plazo que quede por transcurrir⁶⁰.

Cuando se llegue al final de la protección temporal se aplicarán las reglas del derecho general en materia de protección y extranjería de los Estados miembros⁶¹. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para posibilitar el regreso voluntario o forzoso de las personas que se beneficiaron de la protección temporal, siempre con pleno respeto de la dignidad humana⁶².

2.16 Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003

El Consejo Europeo emitió esta Directiva en el año 2003 para establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de refugio que debían observar los Estados miembros, la razón era dar cumplimiento a lo establecido por el Tratado de Ámsterdam y por las conclusiones del Consejo de Tampere, en el caso de Ámsterdam se da un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado para adoptar “normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros”, y en las conclusiones se prevé que “un sistema europeo común de asilo debe incluir a corto plazo normas

⁵⁹ Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985” Op Cit., Artículo 13 y 14.

⁶⁰ Cfr. Ibídem Artículo 17 y 19

⁶¹ Cfr. Ibídem Artículo 20.

⁶² Cfr. Ibídem Artículo 21 y 22.

comunes mínimas de acogida de los solicitantes de asilo”. Esta Directiva se aplica al Reino Unido pero no así a Irlanda y Dinamarca.

Dentro de los considerandos se menciona, entre otras cosas, que los Estados miembros se encuentran vinculados por las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales de los que son partes y que prohíben la práctica de la discriminación, y que con la armonización de las condiciones de acogida se busca evitar los movimientos secundarios de personas que pasan de un país a otro por la diversidad de las condiciones en que se les recibe.

El objeto de la Directiva se encuentra en el artículo 1:

“Artículo 1. Objeto

El objeto de la presente Directiva es establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.”

Por solicitud de refugio la Directiva entiende:

“Artículo 2. Definiciones

b)...la petición presentada por un nacional de un tercer país o por un apátrida que pueda interpretarse como una solicitud de protección internacional de un Estado miembro de conformidad con la Convención de Ginebra. Cualquier solicitud de protección internacional se considerará solicitud de asilo, salvo que el nacional de un tercer país o el apátrida pida explícitamente otra clase de protección que pueda solicitarse por separado;”

Por solicitante de refugio:

“c)...el nacional de un tercer país o apátrida que haya presentado una solicitud de asilo sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva;”

Por condiciones de acogida:

“i)...el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de asilo de conformidad con la presente Directiva;”

Por condiciones materiales de acogida,

“j)...las condiciones de acogida que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o vales, y una asignación para gastos diarios;”

Por internamiento:

“k)...el confinamiento de un solicitante de asilo por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación;”

Y finalmente por centro de acogida:

“l)... cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo de los solicitantes de asilo.”

La Directiva se aplica a las personas de terceros países o apátridas que presenten una solicitud de refugio en la frontera o en el territorio de un Estado miembro, pero no en los casos en que la solicitud sea de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros, ni cuando se aplique la Directiva 2001/55/CE relativa a la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

En las disposiciones generales sobre las condiciones de acogida se obliga a los Estados miembros a informar a los solicitantes de refugio en un plazo máximo de quince días contados a partir de que presenten su solicitud de refugio de los beneficios y obligaciones que deben cumplir de conformidad con las condiciones de acogida, de la misma manera informarán de las organizaciones o grupos de personas que les puedan proporcionar asistencia.

Esta información deberá ser por escrito y en una lengua comprensible para los interesados. Se les otorga a los Estados la facultad de condicionar la

prestación de condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia de los solicitantes de asilo en el lugar establecido por los Estados miembros⁶³.

A los solicitantes de refugio se les podrá exigir un reconocimiento médico por razones de "salud pública", los Estados miembros deberán proporcionar a los hijos de los solicitantes de refugio acceso al sistema educativo en condiciones similares a las de los nacionales del Estado e incluso se podrá proporcionar la educación en los centros de acogida. En materia laboral, los Estados miembros fijarán el plazo dentro del cual los solicitantes de refugio no tendrán acceso al mercado laboral. Si en primera instancia no se ha resuelto sobre una solicitud de refugio y ha transcurrido un año desde su presentación, los Estados miembros deberán decidir las condiciones en las que se podrá conceder acceso al mercado laboral al solicitante. La formación profesional de los solicitantes de refugio será permitida por los Estados miembros, incluso si no tienen acceso al mercado laboral⁶⁴.

Dentro de las normas generales en materia de condiciones de acogida y atención sanitaria la Directiva indica que los Estados miembros deberán velar porque los solicitantes de refugio disfruten de las condiciones de acogida, cuando presenten su solicitud. Las prestaciones inherentes a las condiciones de acogida podrán proporcionarse en especie o en forma de asignaciones financieras o vales.⁶⁵

Los Estados miembros deberán velar porque los solicitantes de refugio reciban la atención sanitaria necesaria, incluidos cuidados de emergencia y tratamiento básico de enfermedades. El beneficio de las condiciones de acogida puede ser retirado, bien porque el solicitante de refugio abandona el lugar de residencia establecido por el Estado miembro sin hacer el aviso correspondiente, porque no cumpla con sus obligaciones de información o de

⁶³ Cfr. UNIÓN EUROPEA, "Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros", Bruselas, 27 de enero de 2003, en sitio oficial de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PDF>, Artículo 7.

⁶⁴ *Ibidem* Artículo 9,10, 11y 12.

⁶⁵ *Ibidem* Artículo 13

comparecencia, o porque ya haya presentado una solicitud de refugio en el mismo Estado miembro.

Otra razón para reducir o retirar estos beneficios es porque el solicitante de refugio haya ocultado recursos económicos que de haberse sabido, no le hubieran otorgado los beneficios o al menos no en la misma cantidad.⁶⁶

Como principio general los Estados miembros deben tener en cuenta las situaciones particulares de personas vulnerables, como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de la tercera edad, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, y personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas de violencia psicológica, física o sexual⁶⁷.

En agosto de 2006 la Comisión presentó un informe de los avances de esta Directiva al Parlamento y al Consejo, para lo cual los Estados miembros entregaron a la primera todos los datos necesarios para elaborar dicho informe.⁶⁸

Se les dio como plazo a los Estados miembros febrero de 2005 para que adoptaran todas las medidas legislativas necesarias para hacer cumplir la Directiva.⁶⁹

2.17 El Espacio Schengen

La libre circulación de personas ha sido siempre un tema importante y de debate en el seno de la Unión. Como es bien sabido a la hora de tomar decisiones entre las principales potencias europeas no siempre se llegan a consensos, suprimir las fronteras no agradó a todos de la misma forma, por lo cual hubo que iniciar con un Acuerdo firmado el 14 de junio de 1985 que incluía sólo a Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. El

⁶⁶ Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros”, Op cit, Artículo 15 y 16.

⁶⁷ Cfr. Ibídem Artículo 17.

⁶⁸ Cfr. Ibídem Artículo 25.

⁶⁹ Cfr. Ibídem Artículo 26.

Acuerdo Schengen⁷⁰ representa una de las principales políticas de cooperación intergubernamentales entre los miembros de la Unión que evita la toma de acuerdos en los organismos comunitarios. La finalidad era eliminar las fronteras al interior, reforzarlas al exterior y adoptar un proceso de libre circulación de personas nacionales de los países que suscribieron dicho acuerdo. Poco a poco los demás países miembros de la ahora Unión se adhirieron al Acuerdo.

El Acuerdo pedía a las partes coordinar sus políticas en materia de visados "...con el fin de evitar las consecuencias negativas en materia de inmigración y seguridad que pueda originar la reducción de controles en las fronteras comunes"⁷¹ y en lo relativo a las condiciones de entradas a sus territorios. Asimismo, se establece la cooperación policial y aduanal entre las partes, principalmente en la lucha contra la "criminalidad" (sic).

Respecto a la circulación de personas, el Acuerdo es claro:

Artículo 17.- En materia de circulación de personas, las Partes tenderán a suprimir los controles en las fronteras comunes y transferirlos a sus fronteras externas. Con estos fines, se esforzarán previamente por armonizar, en caso necesario, las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a las prohibiciones y restricciones en que se basan los controles, y por tomar medidas complementarias para salvaguardar la seguridad y para impedir la inmigración ilegal de nacionales de Estados no miembros de las Comunidades Europeas.

En 1990 se firmó el Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen, que entró en vigor cinco años después, a partir de él se garantizaba el

⁷⁰ El Acuerdo fue precedido por la Recomendación sobre la Armonización de los Procedimientos Nacionales relativos al Asilo de 1981.

⁷¹ UNIÓN EUROPEA, "Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes", Schengen, 14 de junio de 1985, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1797.pdf>, Artículo 7

espacio de seguridad y justicia mediante la supresión de controles internos y el intercambio de información.

Artículo 2.- Las fronteras inferiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas

Al tiempo que se abren las fronteras inferiores las exteriores reciben un trato especial; según el Convenio sólo podrán ser cruzadas por los pasos fronterizos y en las horas de apertura establecidas. Para permitir una estancia de cinco meses a personas no nacionales de países miembros se piden ciertos requisitos, como documentos y visas válidos, no estar en la lista de los no admisibles y no implicar un peligro para el orden público, la seguridad nacional, o las relaciones internacionales de los Estados partes. Se resalta que estas restricciones no afectarán el derecho de asilo.

El control de las fronteras exteriores no sólo se limita a la revisión de los documentos de viaje sino que so pretexto de salvaguardar la seguridad nacional y el orden público de los Estados partes se permite hacer investigación en los vehículos y objetos que se crucen por las fronteras. Mención especial merece el inciso, párrafo 2 del artículo 6 del Convenio, que a la letra dice:

Artículo 6.-...

“c) a la entrada deberá someterse a los extranjeros a un control minucioso”

En el momento en que un extranjero abandone las fronteras exteriores también será sometido al mismo control. El Convenio pide a los Estados armonizar sus políticas de visados, y crear un visado único para todos los Estados miembros, dichas políticas serán establecidas con la ayuda del Comité Ejecutivo. En el caso de que un extranjero incumpla las condiciones de corta estancia en alguno de los países miembros podrá ser expulsado, sin embargo, esta expulsión que puede ser al país de origen del expulsado o a un tercer país que lo reciba *“no constituirá un obstáculo para las disposiciones*

*nacionales relativas al derecho de asilo ni para la aplicación de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, relativa al Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 {...}*⁷²

Aparece en este Convenio la obligación de incluir en las legislaciones nacionales normas que tengan que ver con la negación de entrada a un extranjero –en apego a la norma internacional relativa al derecho al refugio-, incluidas sanciones a transportistas que lleven a extranjeros a sus fronteras sin documentos válidos o a personas que con ánimos de lucro ayude a un extranjero a entrar o permanecer en el territorio de un Estado parte.

El Capítulo VII trata exclusivamente de la responsabilidad del examen de las solicitudes de refugio, los Estados partes asumen el compromiso de examinar toda solicitud de refugio que sea presentada en sus territorios, no obstante hay una restricción muy grande al establecer que las partes no están obligadas a permitir la entrada o estancia en su territorio de un solicitante de refugio, además conservarán el derecho a expulsar a un tercer Estado a un solicitante de refugio –con observancia de sus disposiciones nacionales y obligaciones internacionales-.

Para el establecimiento del Estado responsable de examinar una solicitud de asilo se marcan determinadas normas:

- Si una parte expidió un visado o un permiso de residencia a un solicitante de asilo aquel será responsable de examinarla.

- Si fueron varias partes las que dieron visado o permiso de residencia deberá conocer la solicitud quien expidió alguno de esos dos documentos en la fecha más tardía.

⁷² UNIÓN EUROPEA, “Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen” Shengen, 19 de junio de 1990, en sitio oficial de la Unión Europea, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997D0029, artículo 23, párrafo quinto.

- En caso de que el solicitante no necesite visado para ingresar a los Estados contratantes deberá conocer la solicitud el estado parte por cuyas fronteras exteriores haya entrado el solicitante
- En caso de que el solicitante no contará con documentos que le hubieran permitido entrar al país contratante el responsable de conocer la solicitud será el país por cuyas fronteras exteriores haya ingresado al territorio de la parte contratante.
- Si un extranjero presenta su solicitud a dos países contratantes deberá conocer el país al que se le haya presentado primero.
- Si no es posible saber, de conformidad con los criterios anteriores, quien será responsable de conocer de una solicitud lo será el estado parte ante quien se haya presentado la solicitud de refugio.

El Estado parte que resulte responsable para conocer de una solicitud de refugio hará el examen de conformidad con su derecho nacional. Si un solicitante de asilo se encuentra en otro Estado parte diferente a aquel que examina su solicitud durante este lapso este tiene la obligación de readmitirlo, a menos que el segundo Estado haya expedido un permiso de residencia válido por un año o más.

El Estado parte que hubiera reconocido el Estatuto de Refugiado a una persona asume la responsabilidad de conocer sobre la solicitud de un miembro de la familia de esta⁷³, siempre que así lo deseen los interesados.

Las partes asumen la obligación de intercambiar información relativa a:

- Nuevas normas o medidas adoptadas en el tema del derecho de refugio o del examen de las solicitudes.

⁷³ Por miembro de familia se entiende cónyuge del solicitante o su hijo o hija solteros menores de 18 años, en caso de que el solicitante sea menor de edad y soltero o soltera estamos hablando de su padre o madre.

- Datos estadísticos mensuales de las personas que arribaron a su territorio y solicitaron refugio, indicando las nacionalidades y en que sentido se resolvió su solicitud.
- Crecimiento significativo o aparición de determinados grupos de solicitantes de refugio.
- Decisiones fundamentales en materia de refugio.

Se permite intercambiar información sobre un solicitante de refugio, cuando una parte posea dicha información y sea necesaria para determinar quien es responsable del examen de la solicitud de refugio y para el examen mismo.

El Convenio fue punta de lanza para la creación del famoso Sistema de Información de Schengen, un sistema común que tiene una parte nacional en cada Estado parte. El Sistema permite disponer de información de personas y de objetos que hayan cruzado las fronteras o que hayan estado sujetos a controles dentro del país. Cada parte es responsable de su parte nacional del Sistema de Información. De acuerdo con el Capítulo relativo a la Explotación y uso del sistema de Información de Schengen el sistema de Información “...tiene como objeto... preservar el orden y la seguridad públicos, incluida la Seguridad del Estado, y la aplicación de las disposiciones del presente Convenio sobre la circulación de personas por los territorios de las Partes contratantes con la ayuda de la información transmitida por dicho sistema”⁷⁴ el convenio establece ciertas reglas que deben seguir los Estados partes para utilizar el sistema.

Otros países fueron incorporándose al Acuerdo, Italia lo firmó en noviembre de 1990, un año después España y Portugal, en noviembre de 1992 era Grecia quien lo suscribía, tres años después Austria, en 1996 lo firmaron Dinamarca, Finlandia y Suecia. El Reino Unido e Irlanda tienen un

⁷⁴ UNIÓN EUROPEA, “Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen” Op cit Artículo 93.

tratamiento especial debido a que en su territorio no se aplica el Acuerdo pero han aceptado participar en algunos espacios como el Sistema de Información Schengen. En 1997 el Tratado de Ámsterdam incorpora el “Acervo Schengen”⁷⁵ a la Unión Europea y con él, se traduce un avance importante en la libre circulación de personas.

Islandia y Noruega firmaron un Acuerdo con la Unión Europea para aplicar el acervo a estos países que no son miembros de la Unión. Los demás países que actualmente forman parte de la Unión se adhirieron al Tratado al momento de hacerse miembro de la Unión.

Con el objetivo de desaparecer las fronteras interiores y reforzar las exteriores se inició este proceso de integración para la Unión Europea criticada por muchos que saben que la libertad de circulación de personas es sinónimo de discriminación hacia las personas que son considerados no nacionales de los países miembros, para las personas refugiadas estas políticas han significado una lucha sistemática por obtener el estatus de refugiado en un país de la Unión.

2.18 El Sistema Común de Asilo Europeo

La naturaleza de la Unión Europea busca un acercamiento y armonización de políticas, una de las más importantes es la libre circulación de personas, el refugio es una de las que avanza hacia una rápida homologación de criterios, y si partimos de que el sistema común de refugio es una parte esencial para establecer en el territorio de la Unión un “espacio de libertad, seguridad y justicia” entendemos porque en los últimos años se ha trabajado sistemáticamente en el tema.

Uno de los primeros pasos a tomar fue establecer como definición común del término “refugiado” la incluida en la Convención de 1951, para armonizar su

⁷⁵ El Acervo Schengen está conformado por el Acuerdo Schengen, el Convenio de 1990, las Decisiones y Declaraciones adoptadas en el marco del Comité Ejecutivo del Espacio Schengen.

aplicación en toda la Unión. Fue en la posición común 96/196/JAI, en la cual se clarifican algunos puntos que no fueron del todo explicados en la Convención.

En el 2000 se aprobó la Decisión 2000/596/CE por la cual se estableció el Fondo Europeo para los Refugiados, dicho fondo estuvo destinado a "...apoyar y fomentar los esfuerzos de los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida"⁷⁶, entre las acciones que financiaba tenemos las condiciones de acogida -información, servicios, ayuda material, asistencia médica, asistencia social-, la integración de las personas refugiadas o protección temporal y la repatriación -servicios de información, de asesoramiento, ayudas de formación personal y de inserción- pero siempre en el tenor de conjuntar posiciones.

El Fondo preveía una cantidad especial para emergencias para hacer frente a la llegada masiva de personas, se creó para un periodo de cinco años (2000-2004) y luego se renovó por otros más (2005-2010).

El 18 de febrero de 2003 se aprobó el Reglamento del Consejo, "...por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país"⁷⁷, dicho reglamento se enfocó en sustituir lo establecido en el Convenio de Dublín⁷⁸.

En su artículo 3 establece:

"1. Los Estados miembros examinarán toda solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país a cualquiera de ellos, ya sea en la frontera o en su territorio. La solicitud será examinada por un solo Estado

⁷⁶ UNIÓN EUROPEA, "Decisión 2000/596/CE Fondo Europeo para los Refugiados", Bruselas, 13 de diciembre de 2000, en sitio oficial de la Unión Europea http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/doc/framework_00_04_es.pdf Artículo 1

⁷⁷ UNIÓN EUROPEA, "Acuerdo del Consejo Europeo n° 343/2003", Bruselas marzo de 2003, en sitio oficial de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF>, página 1.

⁷⁸ Reino Unido e Irlanda manifestaron su deseo de participar en esta Directiva.

miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable.”

El artículo 2 da la pauta para que cualquier país pueda conocer de una solicitud de refugio, aunque el examen no le corresponda de conformidad con las reglas del Reglamento. Una medida importante es que cuando un solicitante de asilo se encuentre en un Estado parte y presente su solicitud a otro, corresponderá la determinación del Estado parte responsable al Estado en cuyo territorio se encuentre el solicitante.

El capítulo III es sobre de la jerarquía de criterios, la primera regla marca que será tomada en cuenta la “situación existente” al momento de presentar la solicitud por primera vez frente a un Estado parte. Si el solicitante tiene permiso de residencia de un Estado miembro o expidió una visa vigente éste será el responsable de conocer del examen de la solicitud de refugio. Si el solicitante es titular de varios documentos de residencia o visados se aplicaran las siguientes reglas:

- Conocerá el Estado miembro que haya expedido el documento con el derecho de residencia más largo.
- En el caso de las visas, conocerá el Estado miembro que haya expedido la visa que caduque en fecha posterior
- Si los visados son de naturaleza diferente, conocerá el Estado que haya expedido el visado con mayor plazo de validez o el que caduque en fecha posterior.

En caso de que los documentos del solicitante estén caducados desde hace menos de dos años –en el caso de visados que hayan caducado hace menos de seis meses- serán aplicadas las tres reglas anteriores. Si los documentos sobrepasan el lapso de tiempo anteriormente establecido se entiende que conocerá el Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud.

Si se comprueba que el solicitante de refugio cruzo las fronteras de un Estado miembro de manera irregular procedente de un tercer país, el país de acogida será el responsable de examinar la solicitud. Si el solicitante esta exento de visado en el Estado miembro al que ingresó éste será responsable del examen de su solicitud.

La meta es crear un procedimiento único en materia de refugio, para lograrlo se han hecho trabajos desde las instituciones, en una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento de 2003 *“Hacia Sistemas de Asilo mejor gestionados más accesibles y equitativos”* se establecen tres objetivos políticos:

- La llegada ordenada y gestionada de las personas necesitadas de protección internacional a la Unión Europea desde la región de origen;
- El reparto de la carga y las responsabilidades tanto dentro de la Unión Europea como con las regiones de origen, que permita proporcionar una protección efectiva, lo más rápidamente posible y teniéndose en cuenta en la mayor medida posible las necesidades de las personas necesitadas de protección internacional y
- El desarrollo de un planteamiento integrado de procedimientos eficientes y ejecutorios de adopción de decisiones y retorno en materia de refugio.

Por Directiva del 29 de abril de 2004 -2004/83/CE- el Consejo estableció normas mínimas concernientes a los requisitos para el estatuto y reconocimiento como nacionales de terceros países o apátridas como personas refugiadas o necesitadas de protección.

Art. 1

“El objeto de la presente Directiva es el establecimiento de normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan

otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.”⁷⁹

Se reconoce – al recordar las Conclusiones de Tampere- que las disposiciones sobre el estatuto de refugiado se deben complementar mediante formas subsidiarias de protección, que otorguen un estatuto adecuado a cualquier persona que necesite de dicha protección.

Según la propia Directiva uno de los objetivos de esta es “...asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y... asegurar que un nivel mínimo de beneficios esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros”. La Directiva incluye conceptos como “necesidad de protección surgida in situ”, “fuentes de daño y protección”, “protección interna” y “motivos de persecución”, se reconoce que es menester introducir un concepto común del motivo de persecución “pertinencia a un determinado grupo social”. Asimismo, se enmarca que la protección no sólo esta restringida al Estado sino que puede ser proporcionada por organizaciones que reúnan las condiciones de la Directiva.

Resalta la definición que da la Directiva sobre las personas que tienen derecho a protección subsidiaria: “...nacional de un tercer país o apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15{...}, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país”⁸⁰.

Como agentes de persecución o causantes de daños graves se identifican al Estado, a partidos políticos u organizaciones que controlan el Estado o una

⁷⁹ UNIÓN EUROPEA, Directiva del Consejo Europeo 2004/83/CE, Luxemburgo 29 de abril de 2004, en sitio oficial del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5039.pdf>. pág 1

⁸⁰ UNIÓN EUROPEA, Directiva del Consejo Europeo 2004/83/CE, Op cit. Pág.1

parte importante del territorio y agentes no estatales cuando se pruebe que los primeros mencionados no puedan garantizar protección frente a la persecución y a los daños graves. Los agentes de protección son los mismos, el Estado, los partidos políticos y las organizaciones internacionales que controlen una parte del Estado.

La Directiva establece condiciones y derechos para la concesión de la protección internacional, del estatuto de refugiado, y de la protección subsidiaria. Esta Directiva tenía como plazo el 10 de octubre de 2006 para tomar medidas para su aplicación en todos los países miembros.

La Comisión en su documento llamado *“Programa de la Haya: diez prioridades para los próximos cinco años”*⁸¹ marca entre sus diez prioridades la de establecer un procedimiento común en materia de asilo y se compromete a presentar en un corto plazo una propuesta de Directiva que apoye dicho procedimiento. En el 2007 tiene lugar la evaluación de los instrumentos de la primera fase de este proceso y al mismo tiempo son los instrumentos que servirán a la segunda fase (2008-2010) los cuales implementarán un procedimiento común de refugio y un estatuto de refugio uniforme.

En otra Comunicación de la Comisión de nombre *«Nuevas estructuras, nuevos planteamientos: mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones en el sistema europeo común de asilo»*⁸² la Comisión propone al Parlamento – entre otras cosas- crear criterios comunes para la producción de información sobre países de origen, elaborar un *portal común* para conjuntar la información que tenga cada Estado parte sobre los países de origen, lo anterior para crear una base de datos única que contenga información sobre los países de origen.

La Comisión también propone crear una red que pueda mejorar la aproximación de políticas relativas al refugio y ayudar a una primera fase del sistema europeo común de refugio.

⁸¹ Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2005) 184”, Bruselas, 10 de mayo de 2005, en sitio oficial de la Unión Europea http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=184.

⁸² Cfr. UNIÓN EUROPEA, “Comunicación 2006/67”, Bruselas, 17 de febrero de 2006, en sitio oficial de la Unión Europea http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0067en01.pdf.

2.19 Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea

El 26 de octubre del año 2004 se creó la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores con personalidad jurídica y facultada para ayudar a los Estados miembros a aplicar las políticas comunes en materia de protección de fronteras. Si bien, el mismo Reglamento que da vida a esta Agencia reconoce que el control y la vigilancia de las fronteras es competencia de los Estados miembros no deja de lado que hay una política comunitaria que permite a la Agencia aplicar medidas con la credencial de cooperación operativa para avanzar en cuanto a procedimientos comunes de control en las fronteras exteriores.

Las funciones de la Agencia son: coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras; ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores; y facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.⁸³

En una Comunicación posterior de la Comisión propone que la Agencia tenga mayores competencias, e incluso propone crear una patrulla costera y pide a la Agencia celebre acuerdos de trabajo con el Alto Comisionado para los Refugiados y con la Organización Internacional de las Migraciones. En materia de asilo, se propone:

“... que un grupo de expertos procedente de las Administraciones nacionales pueda ser desplegado rápidamente para realizar una primera evaluación de cada caso en los puntos de llegada, en particular para evaluar el estado de salud e identificar a las personas que pueden

⁸³ Cfr. Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

necesitar una protección internacional y a las que deben ser devueltas a su país de origen o de tránsito. Los equipos de especialistas en cuestiones de asilo, que se constituirían a partir de este grupo, ayudarían temporalmente a los Estados miembros solicitantes a realizar este primer filtrado, en particular facilitando servicios de interpretación y asesoramiento para la gestión de los expedientes, e incluirían, en su caso, a funcionarios de las organizaciones internacionales afectadas, como el ACNUR.”⁸⁴

2.20 Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas al tema del refugio.

2.20.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Durante todo este trabajo se ha hecho referencia a este órgano de Naciones Unidas, ya hemos referido que nace como una necesidad derivada de la Segunda Guerra Mundial y el gran número de refugiados y refugiadas que huyeron y cruzaron las fronteras de sus países de origen en búsqueda de la sobrevivencia.

Quizás sólo sea necesario recordar que el trabajo que realiza el Alto Comisionado lo hace en coordinación con los Estados, por lo que su actuar está condicionado a la voluntad de quienes son receptores de refugiados. Asimismo, y a últimas fechas se han hecho exhortos para que los Estados europeos aporten mayor ayuda económica para dar respuesta al cada vez mayor número de personas refugiadas.

Mucho se habla de la responsabilidad de los países europeos de la miseria y de la guerra en los Estados que expulsan refugiados y refugiadas, es por ello que se espera mayor apoyo de quienes han dado la espalda a sus colonias o los Estados que han explotado por años. El trabajo que realiza el Alto Comisionado en los países europeos –y en

⁸⁴ Comunicación de la Comisión - Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea /* COM/2006/0733 final */

general en todos los países- es de manera conjunta con organizaciones locales que ayudan a ejecutar los planes de este órgano.

Constantemente el Alto Comisionado ha emitido llamados a la comunidad europea por la adopción de medidas que endurecen las políticas de migración y más específicamente del derecho de asilo, las listas de países seguros, la restricción de que lleguen solicitantes de refugio a territorios de la Unión, la restricción a la reunificación familiar, etc. No obstante, no hay que olvidar que el Alto Comisionado es finalmente una extensión de una unión de Estados, por lo que no puede ir más allá de lo que los Estados le permiten.

A últimas fechas en el Centro de Noticias de la Organización de Naciones Unidas se puede encontrar la referencia a la entrega de recomendaciones que hizo Antonio Guterres a la Unión Europea, dichas recomendaciones están dirigidas a las políticas del refugio de la Unión. La nota destaca el llamado urgente a que se tomen medidas que eviten que el combate a la inmigración indocumentada atropelle los derechos humanos de quienes busquen refugio por motivos de persecución.

2.20.2 Amnistía Internacional

Amnistía Internacional es un movimiento mundial de defensa de derechos humanos, con más de dos millones de voluntarios y con presencia en más de 70 países en el mundo. Su misión está centrada en realizar investigación y acciones destinadas a impedir y poner fin a los abusos graves contra el derecho a la integración física y mental, a la libertad de conciencia y de expresión y a no sufrir discriminación, en el contexto de su trabajo de promoción de todos los derechos humanos.

Esta organización tiene un trabajo serio de defensa de refugiados y solicitantes de refugio, con oficinas en países de la Unión Europea se han mantenido cerca de lo que atraviesan las personas que pueden llegar a la Unión Europea, constantemente emiten comunicados de preocupación

por casos de personas solicitantes de refugio que están a punto de ser expulsadas sin tener en consideración la prohibición expresa de la no-devolución como lo establece la Convención de 1951.

En documentos de la propia organización establecen:

“Nuestra organización realiza actividades de investigación y defensa para la protección y promoción de los derechos humanos de refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes y desplazados internos. Trabajamos para lograr que se garanticen sus derechos humanos fundamentales y para que se mejore y mantenga la calidad de la protección a las personas que tienen derecho a ella. Todo esto lo hacemos sacando a la luz pública los abusos que se cometen contra los derechos humanos y las deficiencias existentes en su protección, fomentando la adopción de políticas y cambios en las leyes, y, en ocasiones, emprendiendo acciones sobre casos individuales o asuntos concretos en esta materia.”⁸⁵

Asimismo, la organización cuenta con una red mundial de coordinadores en alrededor de 50 países que trabajan en favor de las personas refugiadas, dichos coordinadores tienen entre sus funciones trabajar en casos individuales, captar apoyos y ejercer presión en los gobiernos de todo el mundo para realizar cambios en la legislación y en las políticas que mejoren el trato a solicitantes de refugio y refugiados de manera que no sean violentados sus derechos humanos.

La labor de denuncia ha sido fundamental para salvar a personas solicitantes o refugiadas en peligro de ser regresados a sus países de origen o bien para evitar la vejación en ciertas circunstancias.

Otro trabajo importante que realiza esta organización mundial es la labor de investigación, cada año publica un informe que abarca todos los

⁸⁵ AMNISTIA INTERNACIONAL, en sitio oficial de la organización internacional de defensa de derechos humanos, Amnesty Internacional, <http://web.amnesty.org/pages/refugees-background-esl>

países de la Unión Europea y se incluyen las violaciones de derechos humanos en contra de las personas refugiadas. Asimismo, hay informes que se realizan por país en donde se denuncian casos muy concretos, como la situación en España o en Italia.

CAPÍTULO 3. LA DINAMICA DEL REFUGIO EN EL TERRITORIO EUROPEO

“Una persona no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado¹”

El sistema europeo común de asilo y las políticas comunes en esta materia son parte fundamental de los objetivos de la Unión Europea de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Los Estados miembros de la Unión decidieron ir juntos en las políticas de refugio, es por ello que uno de sus objetivos fue la de crear una política europea de refugio con un procedimiento común y un estatuto de refugiado uniforme y válido en toda la Unión, conseguido mediante la armonización de sus legislaciones nacionales, normas mínimas en materia de acogida, entre otras. El año 2010 es el plazo que se pusieron para contar con estándares comunes de asilo y protección para toda la Unión Europea.

A medida que crece la presión migratoria crecen y se refuerzan los controles fronterizos por encima de la dignidad de las personas, la lectura que se da a las acciones emprendidas en materia de refugio es en detrimento del estándar de las acogidas para bajar el número de solicitantes de refugio y todo parece indicar que han cumplido su objetivo. No hay duda de que la Unión Europea ha dado la espalda al derecho de asilo y a miles de personas necesitadas de la protección internacional.

Hay que mencionar que cada vez es más difícil para las personas que huyen de persecución llegar a Estados de la Unión Europea, la mayoría sólo logra cruzar a países vecinos, en muchos casos países pobres que sólo pueden ofrecer campamentos de refugiados en donde pasar días, meses o años sumidos en la miseria y sin muchas esperanzas de regresar a sus hogares o integrarse en el país de acogida.

¹Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Ginebra. 2007.

La historia de la institución del refugio en la Unión Europea esta marcada por una serie de crisis que ha enfrentado la Unión, en diferentes momentos y por lo tanto no siempre han sido los mismos Estados los involucrados. La Convención del Estatuto sobre los Refugiados no ha podido ser por sí sola capaz de normar todas las situaciones a las que se enfrenta una figura supranacional que comparte políticas intergubernamentales e instituciones comunitarias, y si ha eso le sumamos los drásticos cambios de un mundo globalizado son mayores los desafíos que desafortunadamente no son resueltos de la manera más favorable para los solicitantes de asilo y refugiados. Como atinadamente lo apunta el periodista italiano Matteo Dean;

“La guerra en la ex Yugoslavia dio la primera muestra de cuán poco adecuada fue la convención frente a los nuevos equilibrios globales: casi 300 mil personas llegaron a Italia y a Europa sólo en 1992. ¿Cómo ofrecer refugio a tal cantidad de personas? Ese fue sólo el primer caso de un largo proceso de crisis del refugio como institución en la Unión Europea (UE).”²

Como se resaltó en el capítulo anterior la Unión Europea lleva a cabo desde hace algunas décadas una armonización de la política de refugio, pero al mismo tiempo realiza una mayor limitación en las leyes de extranjería. Algo que ya conocemos y es muy habitual en este modelo de integración, abrirse al interior mientras se cierra al exterior. Los solicitantes de refugio han visto como se dificulta su entrada a los Estados miembros de la Unión con cada nueva política, o norma, el Convenio de Dublín es uno de los principales obstáculos que han frustrado o disuadido numerosas solicitudes de asilo en la Unión desde su entrada en vigor.

“Con los acuerdos que la UE está firmando y aplicando con los países periféricos norte de África y este europeo sobre el tema migratorio, Europa está desplazando el control de los elevados flujos migratorios, delegando al mismo tiempo la recepción de las solicitudes de protección, teniendo el refugiado la obligación de pedir protección en el primer país adherente que encuentre en su camino de huida, según la misma convención de 1951.

² Dean Matteo, Asilo político y refugio, cancelados *de facto* por la UE, La Jornada, México, 28 de enero de 2007. Pág. 17

Dicho en otras palabras, los migrantes que hoy escapan de conflictos y/o persecuciones, procedentes de países africanos (léase Darfur, Chad, Congo, etcétera) hoy se encuentran sin la posibilidad de llegar a Europa y pedir asilo, puesto que son detenidos antes, en el norte África. {...} muchos de los países norteafricanos que "cooperan" con la UE en el control de los flujos migratorios ni siquiera son signatarios de la Convención de Ginebra. De tal manera que no sólo el que escapa tiene mucho más escasas posibilidades de encontrar protección, sino que en algunos casos Libia, por ejemplo, uno de los principales referentes europeos en África no tiene siquiera la oportunidad de pedirla."³

Hoy día sabemos que es más difícil entrar a la Unión que hace algunos años, y que constantemente se toman medidas para hacer más complicada la entrada a solicitantes de refugio y extranjeros en general, hay mayor exigencia de visados, so pretexto de la seguridad comunitaria y con la excusa de los atentados terroristas se han adoptado mayores controles en aeropuertos, puertos y carreteras.

Lo anterior sin contar con las barreras jurídicas resultado de la armonización de políticas de refugio, como los procedimientos de rechazo en la frontera, la medida de enlistar países considerados seguros para no aceptar a nacionales de éste que soliciten refugio. Pero sin duda la barrera jurídica más significativa es la carga de la prueba que se hace recaer en el solicitante de refugio. En este sentido coincidimos con Matteo Dean cuando afirma que es una paradoja lo que sucede en la Unión Europea cuando por un lado ésta intenta presentarse como una alternativa democrática a la prepotencia y arrogancia de los Estados Unidos pero al mismo tiempo es promotora de las desigualdades e injusticias que provocan sus propias políticas económicas, lo anterior cuando se niega a recibir el resultado más concreto y vivo de su propia política; los que huyen de la guerra, de la violencia, el hambre, y otro factores.

³ Dean Matteo, Asilo político y refugio, cancelados *de facto* por la UE,. Ob.cit. Pág. 17

En su intento por combatir la inmigración ilegal la Unión Europea ha afectado a miles de potenciales solicitantes de refugio, en contravención con sus compromisos internacionales.

“A medida que la preocupación por los costes del asilo, la seguridad del país y la migración «incontrolada» daba origen a una reestructuración de las políticas de asilo, han surgido dos tendencias paralelas. Ambas han tenido un impacto negativo en el acceso al asilo y en el tratamiento de los refugiados y los solicitantes de asilo. La primera es una aplicación excesivamente restrictiva de la Convención y su Protocolo de 1967, lo que ha dado lugar a un incremento de las detenciones y las exclusiones, amén de la falta de los debidos procesos. La segunda es una proliferación de mecanismos alternativos de protección que garantizan menos derechos que los de la Convención. En algunos países se ha producido un alejamiento gradual del enfoque basado en los derechos hacia formas más discrecionales de protección a los refugiados. Estos mecanismos incluyen los conceptos de «país de origen seguro», «alternativa de reubicación interna», «protección efectiva en otra parte» y «tercer país seguro».”⁴

El acervo comunitario de la Unión Europea, como se vio en el capítulo anterior contienen niveles mínimos de protección que coartan los derechos que otorgan los tratados internacionales a las personas solicitantes de asilo y refugiados.

En este capítulo trataremos de dar una visión amplia y objetiva del marco en el que se mueve el derecho al asilo en una unión de países “comprometidos” con los derechos humanos y máxime con el derecho al refugio, cuya institucionalización se dio a partir de la segunda guerra mundial, donde los Estados más afectados fueron del continente europeo. Lo que nos dice que la memoria histórica debería estar presente en cada uno de los gobiernos europeos. Si bien, el tema es ambicioso y la información enorme sólo nos abocaremos a las generalidades que puedan, al finalizar el capítulo,

⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La Situación de los Derechos Humanos en el Mundo. Ginebra 2006 Pág. 14*

darnos una idea clara de lo que sucede en la Unión Europea con los solicitantes de asilo y refugiados.

3.1 Situación demográfica en la Unión Europea

La Unión Europea ha sido dinámica en muchos sentidos, inició con seis países fundadores y desde entonces ha abierto las puertas a 21 más, la última gran ampliación recibió a diez Estados nuevos y recientemente, desde el 1 de enero del año 2007 otros dos nuevos Estados forman parte de la Unión, para dar un total de 27 Estados parte⁵, lo cual ha afectado de manera importante la situación demográfica de la Unión Europea. Hasta 2007 la población de la Unión asciende a 485 millones de habitantes repartidos en una superficie de 4 630 000 km².

En el tema de la demografía hay mucho que discutir, sobre todo el problema demográfico por el que atraviesan los Estados europeos. Según la propia Unión Europea cada vez hay menos jóvenes en su territorio, por lo que cada vez menos personas mantienen a más pensionados. Debido a este fenómeno es necesaria la inclusión de mano de obra inmigrante cualificada que equilibre la falta de población económicamente activa. Se reconoce que ha sido la inmigración la mayor responsable del crecimiento demográfico de la Unión y lo que no ha permitido el descenso demográfico en Estados como Italia, Alemania y Grecia.

Dentro de esa inmigración se encuentra con un número importante la población refugiada, proveniente de países que protagonizaron conflictos o que actualmente son un lugar que representa peligro para sus propios habitantes. La guerra en Afganistán es un ejemplo claro de expulsión masiva de refugiados hacia la Unión Europea, y posteriormente de repatriación, sin embargo la violencia en este país no ha terminado y aún existen muchas familias que no

⁵ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

han regresado a sus hogares y otras más que no lo desean, por miedo o porque ya se han integrado a la sociedad de acogida. Cabe mencionar que a pesar de la evidente vulnerabilidad en la que se encontraban miles de personas afganas, la Unión Europea no aceptó ni la mitad de solicitudes que se presentaron por parte de afganos y afganas, pero ese es otro tema. Vayamos a la raíz del crecimiento demográfico de la Unión Europea, a las ampliaciones que han aumentado de manera significativa la población, independientemente de los migrantes y refugiados.

Cada nuevo ingreso de un Estado a la Unión implica un trabajo previo, los Estados candidatos deben reunir ciertos requisitos para entrar con un estándar mínimo de condiciones en lo económico, social y en lo relativo a derechos humanos, además deben comprometerse a adoptar las medidas necesarias para alcanzar los niveles de los demás Estados parte. En toda negociación esta presente el tema de la inmigración ilegal, como un tema fundamental, se trabaja para hacer frente a toda persona que quiera ingresar al territorio de la Unión Europea de manera irregular e incluso para persuadir a potenciales solicitantes de refugio. Hay que decir que algunos de los últimos Estados que se adhirieron a la Unión Europea fueron Estados que se comprometieron a detener el flujo de migrantes sin documentos con la intención de que no lleguen a territorio comunitario, dichas tareas se llevaban a cabo en Estados vecinos que muchas veces no respetan los derechos humanos de los migrantes.

Los nuevos Estados miembros tuvieron que asimilar diversos documentos del Acervo Comunitario para tratar a la migración de la misma manera que los demás Estados, un ejemplo es la Guía de Prácticas Eficaces en el Control de Personas en las Fronteras Exteriores, el cual tiene una gran laguna debido a que no establece cómo se presenta una solicitud de refugio en la frontera y eso lo deja a discrecionalidad de cada Estado. En general en las negociaciones no se llega a fondo a las cuestiones prácticas, es decir se limitan a estudiar si se han adoptado tales o cuales tratados internacionales de derechos humanos sin confirmar que se lleven a la práctica, como la Convención de Ginebra.

La siguiente tabla da cifras de las solicitudes de refugio en la Unión Europea en el lapso de 1990 a 2005. (En miles de solicitudes presentadas por personas de todo el mundo)

	Unión de 15 miembros	Unión de 25 miembros
1990	397.0	
1991	511.2	
1992	672.4	
1993	516.7	
1994	300.2	
1995	263.7	
1996	227.8	
1997	242.8	
1998	297.2	
1999	351.7	375.3
2000	370.7	404.0
2001	357.7	401.9
2002	352.2	384.5
2003	297.9	335.2
2004	229.4	267.4
2005	201.2	226.0

Fuente: Eurostat (Oficina Europea de Estadísticas)

Hoy con 27 Estados partes de la Unión que aportan muy diversas cantidades de ciudadanos y extranjeros, la demografía en relación a estos últimos es variable pero podemos coincidir en que la parte del centro de Europa es la que atrae mayor número de migrantes y refugiados, lo cual es proporcional a su nivel de vida, es decir son los Estados comunitarios con el nivel de vida más alto de la Unión. Por otro lado, los Estados mediterráneos como España y Portugal han pasado de ser países expulsores de migrantes a ser los que reciben la cantidad más alta de migración legal e ilegal de toda la Unión.

La demografía de la Unión esta relacionada con la problemática de adoptar una política común de refugio. Si tenemos en cuenta las diferencias de

un Estado miembro a otro, éstas pueden ser abismales y por lo tanto en algunos casos poco conciliables, las apreciaciones de cada Estado miembro son muy diversas así como sus necesidades y valores respecto de la inmigración y de los refugiados. Mientras algunos países están necesitados de mano de obra y buscan incrementar la llegada de extranjeros, otros por el contrario están al borde de la desesperación. En la misma tónica hay países que funcionan como de reasentamiento hay otros que no lo contemplan o que se encuentran en el proceso de aceptar o no ser lugares de reasentamiento, inclusive es dispar el número de solicitudes recibidas y rechazadas de un Estado a otro. Por lo cual no es sencillo avanzar al mismo ritmo por más que se hagan esfuerzos en este sentido.

3.1.1 La población refugiada en la Unión Europea

Después de 50 años de haberse iniciado la Unión Europea ha crecido de 180 a 485 millones de habitantes al pasar de 6 Estados fundadores a 27 Estados miembros hasta el año 2007. Al mismo tiempo la inmigración en los países europeos ha aumentado por diversos motivos, económicos, políticos e inclusive por la guerra. La migración es algo cotidiano, un fenómeno que forma parte de la vida diaria de los comunitarios, algunos lo asimilan mejor que otros. La población refugiada ha crecido en ese sentido y a pesar de que hay un déficit de natalidad en la Unión Europea la regla es rechazar al mayor número de solicitantes de refugio, ya sean niños, mujeres, adultos o personas de la tercera edad. La cohesión social que tanto se ha señalado como objetivo de la nueva Europa no ha sido posible, por el contrario, el rechazo y la ignorancia se transforman en odio y xenofobia en contra de minorías, la no aceptación de refugiados es un claro ejemplo.

La población refugiada es sinónimo de diversidad cultural, a primera vista algo ideal para un continente que en el discurso se declara abierto a la cultura y al progreso social, no obstante las realidades nacionales dicen otra cosa.

3.2 Causas que originan el Refugio

Dentro de la definición de “refugiado” contenida en el artículo primero de la Convención del 51 se desprende que la causa que origina el refugio es el *“temor fundado de persecución”*, y el mismo precepto establece cinco circunstancias que pueden incitar tal persecución; la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social y opinión política. Si bien, en el derecho internacional no hay un concepto para el término persecución se ha escrito mucho a partir de la Convención de Ginebra, el mismo Alto Comisionado ha explicado que la intención de no conceptualizar la palabra tiene que ver con la idea de que fueran agregadas nuevas formas de persecución que surgieran con el pasar de los años. Pero ha sido la jurisprudencia la que ha realizado los aportes más fundamentales sobre el temor a ser perseguido.

Existen diversas posiciones doctrinales sobre los conceptos de raza, religión y nacionalidad, y dentro de cada uno hay planteamientos específicos, como la negativa a realizar el servicio militar por cuestiones religiosas. En el supuesto de los grupos sociales encontramos la persecución por motivos de género, un tema complejo que se abordará a mayor profundidad más adelante.

Hay requisitos que permiten determinar la existencia de persecución; la discriminación, amenazas a la vida, libertad o integridad física. Por otro lado, hay jurisprudencia de países como Austria donde se ha establecido que la mutilación femenina constituye una persecución. Del otro lado del mundo una sentencia emitida por cortes estadounidenses indicó que la acumulación de conductas discriminatorias contra mujeres judías en Ucrania también constituían persecución. Finalmente, es destacado mencionar que sentencias inglesas confirieron refugio a personas que temían persecución por parte de agentes no estatales.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en una Interpretación del Artículo 1 de La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 2001 establece que “...el estándar de la prueba para establecer

un temor fundado de persecución, ha sido desarrollado en la jurisprudencia de las jurisdicciones del derecho consuetudinario. Aunque se han utilizado diversas formulaciones, está claro que el estándar requerido es menor que el de litigios de derecho civil. Está generalmente aceptado que se debe probar que la persecución es "razonablemente posible" para que el temor sea fundado". El mismo manual reconoce que la discriminación puede llegar a ser motivo de persecución cuando se da de manera continua y generalizada.

“En ocasiones se argumenta que la Convención de 1951 no proporciona un marco legal adecuado para abordar los problemas actuales de los refugiados, ya que éstos a menudo ocurren en el contexto de guerra y conflictos armados. En un sentido similar, la jurisprudencia de algunos países ha desarrollado criterios, en los que se argumenta que para que se considere que un solicitante de asilo es perseguido, la persona en cuestión tiene que ser "señalada" o de alguna manera "elegida como blanco individualmente". Mientras, tribunales de otros Estados aceptan que la guerra civil como tal no obvia ni basta para fundamentar la condición de refugiado, utilizando criterios como "riesgo diferenciado" o "impacto diferenciado". Sin embargo, estos criterios tienden a confundir dos hechos clave: i) aun en situaciones de guerra o conflicto, las personas pueden verse obligadas a huir debido a un temor fundado a ser perseguidas por las razones enumeradas en la Convención; y ii) a menudo, las guerras y la violencia son utilizadas en sí como instrumentos de persecución.

Frecuentemente son el medio elegido por los perseguidores para reprimir o eliminar grupos específicos, que son blanco por su etnia u otras afiliaciones”⁶

Auxiliándonos de la jurisprudencia francesa, haremos un estudio de lo que actualmente se entiende por persecución y cuales son sus formas.

La Commission des Recours des Réfugiés ha reconocido en sus decisiones que el concepto “de actividad a favor de la libertad” podía recubrir

⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Interpretación del Artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 2001.

formas que no son forzosamente acciones políticas clásicas, como es el caso de la defensa de la libertad de expresión o más ejemplificado la defensa de la cultura bereber. En cuanto a los motivos de la persecución establecidos por la Convención de Ginebra esta el de la persecución por opiniones políticas, respecto del cual la Comisión se amplía en el sentido de que las actividades del solicitante de refugio, aún sin tener un móvil político, son vistas por las autoridades de su país como una manifestación de oposición política susceptibles de generar persecuciones. La pertenencia a un grupo social esta regulada por jurisprudencia emanada de casos como el de naturales del Sudeste asiático que eran burgueses comerciantes y eran vistos como contrarrevolucionarios por los regimenes políticos de sus países. Otro caso es el de los transexuales como un grupo social susceptible a ser perseguido.

Para la Comisión la persecución supone un grado de gravedad, como presiones policíacas constantes o medidas vejatorias repetidas hasta que se vuelven insostenibles, adicionalmente, la propia jurisprudencia ha establecido que la persecución o el temor de persecución debe ser de carácter personal.

Un avance dentro de la política comunitaria de refugio es que se reconoce que los agentes que “persiguen” pueden ser agentes estatales como no estatales, en este último caso se entiende que las autoridades se niegan a otorgar la protección o bien no pueden hacerlo. Los casos concretos que estudió la Comisión para emitir jurisprudencias en este sentido fueron la crisis liberiana, de donde surgió el reconocimiento de “autoridad de hecho” cuando los agentes persecutorios no son parte del Estado sino una autoridad que sustituía a las legítimas gravemente debilitadas por un conflicto. No obstante, la Comisión también conoció de casos en los que no había propiamente agentes persecutores sino que el temor provenía de una situación “general de inseguridad”, específicamente la división de Somalia en zonas, de acuerdo con los clanes y facciones.

Las causas que en pleno siglo XXI obligan a las personas a cruzar sus fronteras y buscar la protección internacional un país diferente al suyo son muy diversas, algunas son las mismas que hicieron que la institución cobrara vida y

otras son más recientes y que tienen que ver con situaciones que el mundo enfrenta relativamente hace poco. Lo que hace evidente que las causas reconocidas por la Convención de Ginebra han sido rebasadas por la realidad, situación que indica una necesidad de ampliar los supuestos que reconocen a una persona como potencial solicitante de refugio.

La guerra continúa como la principal causa de expulsión de personas de sus países de origen, a no ser porque hay cifras que hacen afirmar lo contrario, en palabras de la Doctora Susana Borrás Pentinat por primera vez en la historia, los desastres naturales han producido más refugiados que las guerras y que los conflictos armados en los últimos años, llámese tsunamis, terremotos, huracanes, entre otros. Lo delicado es que aún no hay un reconocimiento internacional armonizado de los ahora llamados “refugiados ambientales”, que se incrementan a medida que el calentamiento global se agudiza y provoca serios daños en el planeta y sus poblados.

Por lo que se refiere al tema de la guerra una de las causas que la originan es el acceso generalizado de las armas, las minas antipersona, sobre las cuales a pesar de existir un tratado que las prohíbe pocos resultados se han obtenido al respecto. A la par de la guerra tenemos los conflictos armados internos e internacionales. Existe un problema relativamente nuevo que sufren mujeres y menores por igual, la violencia sexual como un arma de guerra, eso sin lugar a dudas es motivo de persecución para las víctimas o potenciales víctimas de esta herramienta contraria a todo convenio de derecho internacional humanitario. La guerra esta regulada y es claro que estas acciones están fuera de toda regulación excepto para sancionarlas.

Los conflictos étnicos como causa de persecución se incrementan a medida que crecen los problemas de nacionalismos, xenofobias, discriminación, intolerancia, por mencionar algunos. La destrucción del tejido social, no como algo adherente a un conflicto étnico sino en general, provocado por el avance de la pobreza y las pésimas condiciones de vida de millones de personas. La división de Estados, principalmente a la caída de los regimenes socialistas en Europa.

Tema aparte son las personas con preferencias homosexuales, quienes sufren persecución por su condición y es un hecho que en numerosos países son perseguidos, basta con saber que en algunos Estados la homosexualidad es considerada como un delito y en más de una decena es causa de pena de muerte. No obstante, no se encuentra regulada esta causal de persecución por lo que los Estados miembros tienen que recurrir a jurisprudencia, en el mejor de los casos o simplemente rechazar la solicitud.

3.3 Flujos de Refugiados en la Unión Europea

La organización no gubernamental “Forum Refugiados” integrante del European Council on Refugees and Exiles realiza cada año un informe sobre la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en Francia y en general en la Unión Europea, en 2007 publicó su séptimo informe. Esta organización es una fuente confiable en lo que a cifras se refiere.

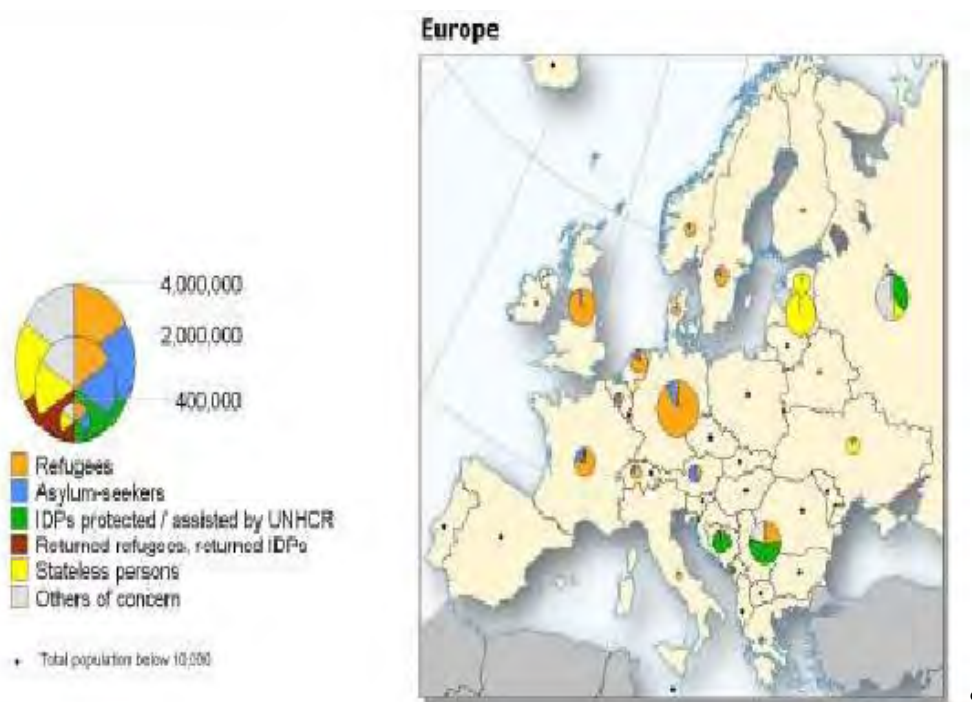
El informe de este año afirma que en 2006 el número de personas que solicitaron asilo en un país europeo bajo 52% con respecto a las solicitudes del 2001⁷. Tal dato resulta interesante si se hace una lectura global de la situación del mundo en 2001 con relación a la del 2005, no hay duda que en esos años de diferencia lejos de acabarse los conflictos locales e internacionales aumentaron, con lo cual también debió aumentar el número de solicitudes de refugio en la Unión Europea. Lo que nos confirma que la Unión Europea ha logrado su objetivo de mantener lo más lejos posible a solicitantes de refugio.

En los Estados miembros de la Unión Europea, las solicitudes de refugio han bajado del 17% con respecto al año pasado, con disparidades entre la Europa de los 15 y los diez países de Europa central y oriental que ingresaron en 2004.

⁷ Según el informe de Forum Refugiados en el 2006 se recibieron 303 430 solicitudes de refugio en los cincuenta países más industrializados.

Con relación a los Quince, el retroceso ha sido del 15% y en los otros diez del 31%, según el estudio de Forum. Francia fue el país donde se cursaron más peticiones de asilo -30.690-, pese a una bajada del 38%.⁸

En el documento Tendencias Globales 2006 emitido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en junio de 2007 da las últimas cifras relacionadas con refugiados y solicitantes de refugio. A nivel mundial el Alto Comisionado contabiliza más de 9.9 millones de refugiados bajo su mandato, lo que representa la cifra más alta alcanzada en cinco años. Las cifras de casi diez millones de personas son exclusivamente de personas refugiadas, pero no hay que olvidar que el Alto Comisionado tiene bajo su mandato a otras personas, lo que suma un total de 32. 9 millones de personas repartidas de la siguiente manera; 30.1% refugiados, 2.2% refugiados retornados a sus países de origen, 17.7% apartidas, 5.7% desplazados internos retornados a sus hogares, 2.3% solicitantes de refugio, 38.9% desplazados internos y 3.2% otras personas que reciben ayuda y protección de la agencia de las Naciones Unidas para los refugiados. Europa recibió el 18% del total de los refugiados en su territorio.



⁸ Cfr. EFE, , *Una ONG acusa a la Unión Europea de descuidar la protección de los refugiados, en el sitio oficial del periódico español "El Mundo"*
<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/07/05/solidaridad/1183634710.html>

Es bien sabido que existen conflictos recientes y antiguos que han inyectado de refugiados a Europa interrumpidamente, desde la guerra de la ex Yugoslavia, hasta las guerras civiles y conflictos internos que protagonizan la República Democrática del Congo, Burundi, Sri Lanka, Colombia, Uganda, Sudán, Afganistán y más recientemente Eritrea, Iraq y Somalia.

“Las solicitudes de asilo en los países ricos industrializados han disminuido apreciablemente. Tras los enormes flujos de principios de la década de 1990 debidos a los conflictos en la antigua Yugoslavia y las crisis políticas de Albania, Armenia, Azerbayán, Rumania y otros países del Este, las peticiones de asilo aumentaron de manera más gradual en Europa occidental durante la segunda mitad de los noventa, estabilizándose justo por debajo de los 400.000 en el año 2000.⁹ Aunque en algunos países se han dado pequeños incrementos, desde 2001 la tendencia general ha sido descendente. Los Estados miembros de la Unión Europea recibieron casi el 20% menos de solicitudes de asilo en 2004 que en el año anterior, y el 36% menos que en 2001. Actualmente, la mayoría de los países batieron un año tras otro su récord mínimo. El número de peticiones presentadas en Alemania en 2004 fue un 30% inferior al de 2003, y en el Reino Unido tuvo lugar un descenso del 33% en 2004 con respecto al año anterior. Las nuevas solicitudes de asilo bajaron un 26% en Norteamérica y un 28% en Australia y Nueva Zelanda durante el mismo período.”¹⁰

Para el Alto Comisionado la clave de la disminución en las solicitudes de refugio en Europa Occidental tiene que ver con la ausencia de situaciones de emergencia en las fronteras de la región, así como el cambio de dinámicas en algunos conflictos, como Afganistán e Irak.

No obstante, nosotros nos inclinamos por el hecho de que no se debe ignorar que el endurecimiento de las políticas migratorias en la Unión Europea inhibe a las personas que buscan llegar a la región en búsqueda de refugio.

⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *2006 Global Trends: Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Ginebra 2007, pág.41.

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.” La situación de los Refugiados en el Mundo” Op cit, Pág. 14.

Las dificultades empiezan desde la entrada a la Unión debido a que día con día se cierran más las fronteras para los no comunitarios, se expulsan migrantes irregulares sin estudiarse los casos que pueden ser solicitantes de refugio. Asimismo, la celebración de acuerdos de extradición ha ayudado a que las devoluciones sean más expeditas sin posibilidad de recurrirlas, a todo lo anterior hay que añadir el caso de los niños que llegan no acompañados a fronteras europeas y que también son expulsados sin tomar las medidas necesarias para garantizar su seguridad y su derecho al refugio.

3.4 Barreras que enfrentan los solicitantes de refugio en la Unión Europea.

Son diversas las barreras que pueden ser motivo para que una persona desista en su intento por aplicar a una solicitud de refugio, continuar el procedimiento, o por la cual sea rechazada una solicitud. No obstante, el solicitante se enfrenta a dificultades desde antes de que se otorgue el estatuto, hay numerosos Estados miembros de la Unión donde no se permite a los solicitantes de refugio trabajar mientras el procedimiento se lleva a cabo. Lo que sin lugar a dudas produce problemas de subsistencia para individuos que no cuentan con posibilidades de acceder a seguridad social o servicios básicos.

Un obstáculo determinante es la llamada lista de “países seguros de origen” y “terceros países seguros” , el primero como un listado de países que a su juicio no presentan alguna problemática lo suficientemente grave como para expulsar personas que escapen de la persecución estatal y por lo tanto no se consideran como Estados expulsores, esto resulta aberrante pues no existe un Estado exento de generar refugiados, ya que como se ha visto anteriormente no es sólo la situación de guerra o violencia generalizada la que puede obligar a las personas a abandonar su país de origen y el segundo una lista de países a donde el solicitante de refugio puede ser expulsado fuera de la Unión, sin importar si el solicitante hubiera pasado por ese territorio antes.

Tema aparte lo constituyen los centros de aseguramiento para migrantes que son cárceles para extranjeros a en donde se hacían migrantes en

condiciones de baja salubridad al tiempo que son maltratados o discriminados, y no hablemos de los campamentos para refugiados, que están en peores condiciones, escasas de servicios básicos incluidos los de salud. Una finalidad silenciosa de los campamentos de refugiados cercanos a las fronteras comunitarias es evitar que más personas lleguen a cruzar las fronteras que separan el peligro de la esperanza.

3.5 El Estado receptor como garante de la protección internacional

A la protección internacional la entendemos como la garantía de que los derechos básicos de las personas refugiadas serán respetados. Esta obligación corresponde a cada uno de los países frente a sus nacionales pero en el caso de los refugiados no se cuenta con ella, por lo que tiene que ser sustituida por el país de acogida.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en cada oportunidad remarca que la protección de los refugiados es una responsabilidad primordial de los Estados, y que deben ser ellos quienes lleven el liderazgo en los instrumentos tan primordiales para la protección como el reasentamiento o la repatriación voluntaria;

“ ...la protección de los refugiados es primordialmente responsabilidad de los Estados, que deben cooperar efectiva y plenamente, tomar medidas concretas y dar pruebas de voluntad política para que la Oficina del Alto Comisionado pueda cumplir las funciones que les han sido encomendadas, entre otras cosas, de promover y facilitar la admisión, la recepción y el tratamiento humanitario de los refugiados y de conseguir soluciones orientadas a la protección, de conformidad con el derecho internacional y con las normas internacionales;”¹¹

¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (LII) Conclusión sobre la Protección Internacional, 52º Periodo de Sesiones del Comité Ejecutivo, 2001, pág 14.

En opinión de Amnistía Internacional el sistema internacional de protección a refugiados se encuentra en crisis.

Si hablamos de la migración en general debemos notar que para algunos políticos de la Unión Europea como el eurodiputado Hubert Pirker es necesario que los Estados miembros se repartan la responsabilidad de los inmigrantes indocumentados, paradójicamente no se refiere a que de manera proporcional se distribuyan a quienes cruzan las fronteras comunitarias sin los documentos para hacerlo entre el resto de los Estados, ya que –en su opinión– esto animaría a más personas a cruzar las fronteras europeas. El político austriaco se refiere a que los Estados deben aportar recursos para tener las fronteras mejor vigiladas, recursos en dinero y en especie. Es evidente entonces la línea que guiará las políticas en migración y refugio por los próximos años.

3.6 “Centros de Detención”

Los Centros de Detención en los Estados comunitarios varían significativamente de un Estado a otro. Cuando una persona entra a un país que no es el suyo y no cuenta con los papeles que acrediten que pueda ingresar de una manera legal, las autoridades del país receptor tienen el derecho de asegurar a la persona para comprobar su legal ingreso y estancia en su territorio, si efectivamente se cometió una falta a las leyes del país receptor con su ingreso se tendrá que someter a un procedimiento que puede terminar en expulsión.

Debe quedar claro que al no contar con los documentos migratorios se comete una falta administrativa y no un delito, por lo que no se debería hablar propiamente de una detención ya que no se priva de la libertad por cometer un delito, lo que se busca con el aseguramiento es garantizar la presencia de la persona extranjera durante el procedimiento. En principio, al tratarse de una violación a leyes administrativas la autoridad debería tener centros de detención para estancias muy cortas, dado la naturaleza de la detención, no obstante la realidad es que este tipo de centros en algunos Estados de la Unión

Europea y en otras partes del mundo son cárceles de hecho, con todas las violaciones que se pueden encontrar en centros penitenciarios, hacinamiento, discriminación, restricciones a las visitas, incomunicación, ausencia de garantía de una defensa adecuada, malas condiciones sanitarias, entre otras.

Las organizaciones no gubernamentales juegan un papel decisivo en este ámbito, a menudo son ellas quienes entran a los centros de detención y apoyan financieramente y logísticamente cuando el Estado miembro no se da abasto para hacerlo, esta situación se da en países que reciben oleadas de inmigrantes ilegales y sus centros de detención están sobrepoblados, como España.

3.7 La integración de los refugiados

El tema de la integración de los refugiados y en general de los inmigrantes en países desarrollados es especialmente algo complicado, cuando hablamos de solicitantes de asilo y refugiados que arriban a un país de acogida completamente distinto a sus países de origen hablamos de problemas puntuales, el idioma, la cultura y la religión son algunos de ellos. En los países europeos ha crecido de manera significativa el rechazo a los extranjeros y máxime a los refugiados, sentimientos de xenofobia son comunes sobre todo cuando los refugiados vienen de minorías que per se no tienen fácil la integración.

En julio de 2006 el Parlamento aprobó una resolución sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea, en donde se reconoce que el problema de la integración de las personas migrantes es que se tenía la idea de que la integración es una responsabilidad local, cuando en realidad es una carga global, dado que las consecuencias son globales y que su fracaso afecta a toda la Unión. Como ejemplos se menciona el subempleo de inmigrantes que afecta la economía comunitaria, o las percepciones negativas sobre los inmigrantes que conducen a políticas de inmigración defensivas.

La religión es uno de los principales motivos de discriminación que provoca un problema a la hora de integrarse, los musulmanes son el mejor ejemplo, a raíz del pánico que provocó el 11 de septiembre del 2001 las sociedades occidentales con ayuda de los medios de comunicación y gobiernos que no fomentan la integración, han surgido conflictos sociales que van desde la indiferencia hasta el odio y xenofobia en contra de estos grupos. Lo anterior no es exclusivo de los refugiados sino de los extranjeros en general, no obstante en las personas refugiadas es más marcado por la mala información que tiene el grueso de la población de países receptores, para quienes los refugiados son sinónimo de delincuencia.

La resolución arriba mencionada dice algo muy cierto, la integración no es unilateral, para que ésta pueda llevarse a cabo se necesita de dos voluntades, la de los inmigrantes y la de los europeos. Es innegable que se necesita la voluntad de los refugiados para integrarse a la sociedad receptora y llevar esa voluntad a la práctica, así como la voluntad de los ciudadanos comunitarios de aceptar e incluir a los refugiados en su sociedad. La primera fase de una integración real para los refugiados debe incluir cursos de idiomas, capacitación para moverse en el nuevo domicilio, talleres para conocer el estilo de vida de su nuevo hogar.

En la tónica de la misma resolución se dan líneas claras de que pasos deben seguir para llevar a cabo una integración y que igualmente aplican para inmigrantes que para los refugiados;

- La mejora de las perspectivas de empleo, dando especial atención a las mujeres, dado al gran número de desempleo que enfrentan.
- La mejora de oportunidades educativas y lingüísticas. Estas últimas muy necesarias en la Unión Europea donde la mayoría de los refugiados no hablan el idioma del Estado de acogida.

- El aumento de la educación política y cívica, sobre todo en los casos en que los refugiados han adquirido derechos de nacionalidad por el tiempo que llevan en los países de acogida.
- La lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación de los refugiados, el aumento del respeto mutuo y la comprensión de las similitudes y diferencias de cada uno.

No obstante todo lo anterior, resulta curioso leer la resolución y encontrar que en el fondo se busca más un control que una integración, también se pide que cada Estado miembro informe de manera exhaustiva sobre sus planes de integración, que mejoren los papeles desempeñados en los puntos de contacto nacionales

Poco se ha hecho para hacer las anteriores medidas una realidad, las personas refugiadas encuentran a la integración como un obstáculo cuando debería ser un proceso natural que va aparejado con la idea de ser acogido por una sociedad que se solidariza por el temor fundado de una persona a ser perseguido en su país de origen.

Dentro de la resolución se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. En las disposiciones generales, se habla de

3.8 La xenofobia y el racismo vs los refugiados

A lo largo de este trabajo se ha llamado la atención sobre los estereotipos que acompañan a los refugiados y refugiadas, los cuales se agravaron con hechos como los del 11 de septiembre de 2001 y los subsecuentes actos terroristas que enarbolaron la religión islámica como sinónimo de violencia y peligro. Delincuentes, terroristas y asesinos son algunos de los adjetivos que la gente relaciona con los refugiados y refugiadas, su color, idioma o religión agudizan el problema. Si a eso agregamos que

vienen de otros países, su condición de extranjeros le suma a su vulnerabilidad.

Uno de los obstáculos por los que atraviesa la integración de los refugiados es el sentimiento de temor y odio de sociedades de acogida inmersas en un proceso de crecimiento de población migrante que no es fácilmente digerible, ya sea por el desconocimiento de la situación por la que atraviesan las personas refugiadas o por el choque cultural de una sociedad a otra. Los prejuicios de diversas índoles se basan en el desconocimiento y rechazo a una determinada fisonomía, lengua, raza o religión que se siente muy marcada en sociedades europeas con respecto a sociedades musulmanas, por mencionar alguna.

Son cada vez más generalizadas a lo largo de Europa, algunas corrientes nacionalistas que pugnan por conservar una identidad –con todo lo que esto implica- a costa de cualquier injerencia extranjera, máxime si dicha injerencia representa un costo. La gravedad de estas ideologías de odio y rechazo es que tienen su salida y exteriorización en la violencia, baste citar el ejemplo reciente de un congoleño que recibió una golpiza en España por motivos racistas que lo tiene en estado parapléjico y cuyo agresor después de confesar se encuentra libre. ¿Porqué en los Estados europeos no se ha dado una lucha en contra de estas plagas que día con día avanzan¹²?, ¿acaso los gobiernos europeos consideran que es el costo que les cobran sus sociedades por no poder controlar la migración?

Hay opiniones que afirman que las crisis económicas son causa de estos problemas sociales pues se ve como intrusos y roba trabajos a los migrantes y refugiados, en mi opinión es sólo una de las causas y no la principal de que exista exclusión hacía estos sectores.

¹² A pesar de que en meses recientes se aprobó un Acuerdo en el marco de la Unión Europea para que la incitación al racismo y la xenofobia sean tipificados como delitos en los estados comunitarios no ha habido resultados satisfactorios. Independientemente de otros instrumentos mundiales y regionales que se han adoptado para luchar contra el racismo y la xenofobia.

3.9 Los niños refugiados

Los menores en situación de solicitantes de asilo o refugiados representan un grupo vulnerable, más aún cuando llegan no acompañados. En países como España e Italia el problema se agudiza.

Por lo que respecta a España, numerosas organizaciones de derechos humanos se han pronunciado en contra de las políticas que ha adoptado algunos gobiernos en contra de los menores. La organización Amnistía Internacional ha hecho llamados al gobierno español por la situación de los menores indocumentados y no acompañados, en 2003 la organización muestra su preocupación por una Instrucción a todas luces discriminatoria del Fiscal General del Estado en contra de la Convención de los Derechos del Niño y de otros instrumentos de derechos humanos adoptados y ratificados por España. Dicha instrucción ordenaba a los fiscales a no considerar *a priori* a los extranjeros mayores de 16 años que lleguen no acompañados en situación de desamparo y proceder a expulsarlos, bajo el argumento de la emancipación, figura que esta sujeta a un procedimiento de autorización de los tutores o de un juez.¹³ El móvil de esta política es la gran cantidad de menores que arriban a costas españolas, situación que no debe ser excusa para violentar los derechos humanos de los menores, al argumentar que si han cruzado la frontera sin los padres se presume que están aptos para ser emancipados.

“... la instrucción justifica la repatriación debido al incremento de menores no acompañados en los últimos años, al riesgo de una supuesta “posible invasión” y a la escasez de recursos de la administración para proteger a todos esos menores. Subyace en todo ello una perspectiva evidente de situar las políticas de control de la inmigración por encima del principio superior de protección del menor”.¹⁴

Esta última instrucción contraviene la Convención de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, la cual señala la obligación de

¹³ Cfr. Amnistía Internacional, España: *Los Menores Extranjeros no acompañados y sin papeles están en riesgo*. España, 2003. Pág.6

¹⁴ Idem.

los Estados de proteger a los menores en situación de abandono que se encuentren en su territorio. Además, no garantiza el retorno en las condiciones adecuadas, o al entorno familiar sino únicamente habla de expulsar a los menores a los países de origen.

La organización internacional sostiene que desde hace tiempo ha hecho llamados al gobierno español por la situación de los menores indocumentados; como la expulsión sistemática de niños marroquíes no acompañados que estaban bajo protección de las autoridades de Ceuta y Melilla, sin respetar el debido proceso; presuntos malos tratos de las personas que fungen como cuidadores y por parte de policías en el contexto de las expulsiones; la desprotección de los niños abandonados en la frontera; las condiciones precarias o degradantes de los centros de detención y la decisión del Gobierno de Melilla de no acoger a más menores no acompañados.¹⁵ . Sobra decir que al vulnerar de esa forma los derechos de los migrantes menores se corre el riesgo de expulsar a potenciales solicitantes de refugio. Con lo que además de violarse la Convención de los derechos del niño también se esta incumpliendo la Convención de Ginebra.

3.10 Las mujeres refugiadas

La situación de las mujeres refugiadas o mejor dicho de la persecución y protección por cuestiones de género tiene muchas implicaciones, entenderlas de la manera correcta puede significar la creación de políticas adecuadas. Recordemos que más del 80% de refugiados son mujeres y niños por lo que se hace necesario la adopción de políticas que beneficien a estos grupos pero sobre todo la aplicación efectiva de estas.

Las mujeres refugiadas se enfrentan a problemas de genero desde su huida donde llegan a ser víctimas de agresiones y abusos sexuales por parte de policías, agentes migratorios, militares, tratantes de personas o incluso por propios refugiados. No obstante, una vez en el país de acogida pueden seguir

¹⁵ Cfr. Amnistía Internacional, España: *Los Menores Extranjeros no acompañados y sin papeles están en riesgo*. Op Cit. Pág. 4.

el mismo patrón de violencia sexual. Se habla también de violencia hacia las mujeres ejercida por las parejas e hijos, la que aparece –según estudios- en mayor medida en familias de refugiados que han quedado por periodos largos en campamentos. Las refugiadas también quedan expuestas a la prostitución o explotación sexual, obligadas por tratantes de personas o bien movidas por su voluntad a falta de recursos.

En materia de protección las mujeres refugiadas tienen necesidades especiales como – de acuerdo a La Guía de Protección para Mujeres Refugiadas del Alto comisionado- protección contra la manipulación, el abuso y la explotación de carácter sexual, físico y la discriminación sexual en el suministro de bienes y servicios. La protección de género tiene su fundamento en diversos instrumentos jurídicos mundiales y regionales, de la misma forma que existen instrumentos que buscan la igualdad entre géneros, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que establece “...la expresión «discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

En documentos del Alto Comisionado sobre protección de personas refugiadas se hace énfasis en la necesidad de la prevención de los ataques a las mujeres refugiadas a lo largo de las fronteras; de involucrar a las mujeres refugiadas en la planificación y funcionamiento de los servicios de asistencia y en la aplicación de las medidas de prevención; de crear políticas de ayuda para garantizar que las refugiadas solteras y de que las madres de familia tengan acceso a alimentos, albergue, salud, agua o leña; de tener certeza de que el personal conoce las necesidades de la mujer para incluir en la planificación los factores sociales pertinentes; organización física y localización de los campamentos para mayor seguridad y protección de las mujeres refugiadas; acceso a la mujer a programas de generación de ingresos y capacitación

práctica; acceso de las mujeres refugiadas a los programas de repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento. .

3.11 La trata de personas y tráfico de personas en la población refugiada

La trata y el tráfico de personas son ramas de la delincuencia organizada transnacional que crecen a medida que las fronteras cuentan con mayores controles y cada vez se dificulta más llegar a otro país por medios propios. Dentro de la mafia que envuelve la trata de personas tenemos a las personas refugiadas con las mismas rutas y medios de los migrantes llamados económicos, desafortunadamente muchas personas refugiadas no saben de su condición como potenciales solicitantes de refugio y se involucran con tratantes que alejan más sus posibilidades de presentar una solicitud ante el gobierno de acogida.

El tráfico de personas es uno de los principales problemas del mundo globalizado, el crimen organizado ha tomado las riendas de lo que se observa como un negocio jugoso. El cierre de fronteras y el endurecimiento de las políticas migratorias no ha provocado que el delito desaparezca sino únicamente que sea más costoso para quienes utilizan este medio como la forma de llegar a otro país en busca de mejores oportunidades o simplemente para garantizar su supervivencia al huir de la persecución.

“La desesperación causada por la pobreza empuja a muchas personas a migrar de forma irregular, al no poder hacerlo por los conductos establecidos. En muchos casos no pueden hacer frente al coste del viaje y acaban siendo atraídas, a menudo sin darse cuenta, por redes de trata de personas. Amenazadas, coaccionadas, engañadas o secuestradas, caen en manos de miembros de redes de delincuencia organizada que las llevan lejos de su hogar, les quitan sus documentos de identidad y las obligan a vivir en condiciones de semiesclavitud, a prostituirse, a trabajar en

condiciones de explotación y a contraer matrimonio en contra de su voluntad.”¹⁶

La Unión Europea es un lugar muy atractivo para vivir, por el nivel de vida de los ciudadanos comunitarios y por la ausencia de conflictos de gran escala como los que acontecen en Asia y África, es por ello que miles de migrantes de Asia, África y América buscan llegar de cualquier manera.

¹⁶ Amnistía Internacional, *Los derechos de la población desplazada, Personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internamente y migrantes*, Londres, 2007. Pág. 7.

CAPITULO 4. PROPUESTAS

En materia de asilo en la Unión Europea proponemos un **compromiso verdadero, real y efectivo de los Estados partes para con los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo**, un trato digno para estas personas que se traduzca en medidas de integración efectivas e incluyentes. Lo anterior se consigue con la adopción de políticas migratorias que atiendan el derecho de asilo y todas sus consecuencias, donde se privilegie una visión de género y atención especial a niños, niñas y personas mayores o con alguna discapacidad. Los Estados miembros deben repartirse de manera equitativa la carga de las personas refugiadas. Este compromiso tiene como finalidad lograr el cumplimiento de las obligaciones locales e internacionales adoptadas por los Estados Europeos en materia de derechos humanos.

Es necesario que los Estados de la Unión Europea **detengan el cierre de sus fronteras a los solicitantes de refugio** y que no trasladen su responsabilidad de acogerlos a los países no comunitarios. Esto se logrará si dejan de endurecerse las políticas migratorias y contrarias a la institución del refugio, como la política de tener una “lista de países seguros” cuyos nacionales no pueden aspirar a ser reconocidos como refugiados en la Unión o la de reforzar a los primeros países que acogen a las personas para evitar que puedan salir más allá de esos territorios y por lo tanto, que no lleguen a Europa. Con estas acciones dejarían de ser violados los derechos de potenciales solicitantes de refugio y sobre todo se salvarían cientos de vidas al año de personas que mueren por arriesgarse a cruzar fronteras europeas.

Los Estados partes deben avanzar hacia el **establecimiento de responsabilidad internacional de los países expulsores** como una medida incluyente del nuevo sistema común de refugio. Mediante el establecimiento de sanciones de diversa índole y la exigencia de que tomen medidas los órganos

competentes para conocer del incumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Son varios los países que incumplen el principio de no devolución, por lo que es necesario tomar medidas que acaben con esta práctica y pueda sancionarse a quienes atentan contra la integridad de los solicitantes de refugio.

Urge **detener el cierre de fronteras a los solicitantes de refugio y no trasladar la responsabilidad a los países no comunitarios** como se hace actualmente. La Unión no debe pedir a Estados fronterizos que detenga el flujo de migrantes hacia Europa porque al hacerlo transgrede la soberanía de otros países que ya no pueden garantizar la seguridad de los campamentos para refugiados o la integridad misma de las personas. Reiteramos que estas acciones son parte de compromisos adquiridos por la unión a los que debe hacer frente para ser congruentes con su discurso político de pleno respeto a la figura del asilo.

La Unión debe **consolidar el sistema común de refugio** basado en altos estándares de protección de derechos humanos porque hasta ahora el sistema común no responde a las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados, sino por el contrario crea leyes y políticas violatorias de derechos humanos, baste echar un vistazo a la iniciativa de realizar pruebas de Acido Desoxirribonucleico a quienes estén interesados en la reunificación familiar.

Dentro del sistema común de refugio debe ponerse especial interés en **crear programas de integración de refugiados** que incluyan programas especiales para niños no acompañados. La integración para que se vuelva una solución duradera en la que los refugiados encuentren otra oportunidad de iniciar lejos de su hogar pero sin dejar de gozar de derechos y oportunidades que en su país, de no estar en conflicto, tendría. Si esto se logra podremos afirmar que la Unión Europea esta comprometida con el derecho al refugio y por lo tanto, con el derecho internacional y de derechos humanos.

CAPITULO 5. CONSIDERACIONES FINALES

1. Las políticas migratorias de la Unión Europea han estado encaminadas a cerrar las fronteras a los migrantes y a solicitantes de refugio mediante una transmisión de responsabilidades de las instituciones de la Unión y de los órganos estatales a los Estados fronterizos, quienes funcionan como policías cuidadores de las fronteras comunitarias. Un ejemplo de lo anterior es que en los últimos años hayan reducido el número de solicitudes de asilo en la Unión pero no así el número de refugiados a nivel global. Países como España expulsa a cientos de migrantes sin garantizar la identificación de solicitantes de refugio.
2. El principal reto de la humanidad es crear las condiciones adecuadas para asegurarse de que ninguna persona del mundo se vea en la necesidad de convertirse en refugiado.
3. A pesar de que la migración y el refugio son tópicos constantes en la agenda comunitaria y aún con los avances en las políticas adoptadas de migración y refugio en el marco de la Unión la población refugiada sufre violación a sus derechos debido principalmente a que se sobreponen intereses económicos a los de las personas.
4. Una persona refugiada es aquella que tiene un temor fundado de que su vida, integridad o libertad corran peligro por ser parte de un grupo social, por tener determinadas opiniones políticas o por pertenecer a cierta raza, religión o nacionalidad, es necesario que se encuentre fuera de dicho país ante tales temores y que no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país.
5. Cada vez resulta más complicado identificar a las personas solicitantes de refugio de entre los flujos de migrantes económicos –que salen por causa diferentes a la persecución- y apátridas que arriban a la Unión, debido a que todos utilizan las mismas rutas, acuden a los mismos

traficantes, corren los mismos peligros y están sujetos a las mismas vejaciones durante el trayecto.

6. Al desplazarse del mismo modo que los migrantes económicos los solicitantes de refugio sufren los mismos maltratos al intentar cruzar las fronteras de algún país comunitario. Es de mencionar el caso de España e Italia cuyas fronteras son atravesadas por miles de migrantes indocumentados y con ellos un gran número de solicitantes de asilo que no son debidamente identificados por las autoridades fronterizas.
7. El cierre de fronteras, ya sea con muros o con mayores controles migratorios, no ha podido frenar a las grandes masas de migrantes que atraviesan de manera ilegal las fronteras comunitarias, por el contrario, lo único que se ha conseguido es que las rutas sean más arriesgadas y las personas corran más peligro al grado de morir ahogados cuando caen de las pateras, por temperaturas extremas, de hambre o por ataques con arma de fuego.
8. Los Estados partes de la Unión están obligados a evitar que crezcan las muertes en sus fronteras y asegurarse de que al modificar sus políticas migratorias no sea a costa del derecho de todo ser humano al refugio y sobre todo que realmente cumplan con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
9. El número de habitantes de la Unión creció de manera impresionante después de la ampliación que tuvo lugar hace un par de años cuando se adhirieron 10 nuevos Estados a la Unión. Con ese aumento surgió el miedo silencioso de recibir a millones de nuevos habitantes comunitarios que pueden ahora cruzar a Estados más desarrollados y con ofertas de empleo y bienestar. Para rumanos o griegos -por mencionar algunos- se abrió un nuevo mundo de posibilidades. La Unión esta obligada a responder a todas esas personas que a pesar de tener que cumplir algunos requisitos ya arriban al este de Europa pero también a los solicitantes de asilo que se rechazan desde las fronteras europeas.

10. Al interior de la Unión hay una gran necesidad de parar la migración económica que viene de fuera, además existe un gran número de personas que necesitan protección especial por motivos de persecución que buscan encontrar en Europa refugio. Esto explica porque países como Francia y Alemania se oponen a ser parte de una política de reasentamiento y a abrir sus fronteras.
11. La principal obligación que asumen los gobiernos firmantes de la Convención del 1951 es no regresar a los solicitantes de refugio y refugiados a sus lugares de origen ante el peligro que supone su devolución. A pesar de ello hay varios Estados miembros como Grecia que han recibido fuertes críticas por no respetar este principio fundamental del derecho al refugio y han permitido o provocado que personas solicitantes de refugio sean regresados a sus lugares de origen.
12. El grado de discriminación y xenofobia que esta presente en los países europeos hace que a los refugiados les cueste cada vez más integrarse a los Estados de acogida. La integración es un paso necesario para ofrecer a las personas refugiadas soluciones duraderas pero la dificultad para encontrar trabajos o entender el idioma hace evidente la falta de programas de integración que realmente sean efectivos. Muchos son quienes afirman que esta nueva política común de la Unión Europea en materia de refugio no busca proteger los derechos de los refugiados, sino proteger a europea de los refugiados.
13. El reasentamiento y la repatriación son unos de los logros que busca la institución del refugio. El primero supone un acto solidario de un tercer Estado que abra sus puertas a personas que ya están reconocidas como refugiadas, pero para mejorar su condición son "reasentadas". Al ser un acto voluntario de los Estados ellos determinan la cuota de refugiados que admiten por año, a veces incluso determinan las nacionalidades y también los criterios en los que se basan para admitir a refugiados en

sus territorios. Otra solución duradera es la repatriación, que significa regresar a los refugiados y refugiadas a su lugar de origen cuando las circunstancias que los obligaron a huir han desaparecido y por lo tanto ya no necesitan la protección internacional. Estos dos temas también han sido objeto de fuertes críticas por la manera incorrecta en que los Estados de la Unión cumplen con ellos.

14. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es el organismo dependiente de Naciones Unidas que tiene como propósito trabajar por los refugiados, creado después de la Segunda Guerra Mundial con la finalidad de solucionar el problema de los miles de refugiados europeos hasta el día de hoy sigue vigente y no ha dejado de necesitarse desde entonces.

15. En 1951 en el seno de las Naciones Unidas se creó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que representa la base del marco jurídico de la figura del refugio, sin lugar a dudas instrumento relativo a los refugiados más importante en la regulación jurídica internacional. La Convención establece la definición de "refugiado" Más adelante el Protocolo de 1961 tuvo como finalidad quitarle la temporalidad a la definición de refugiados a fin de que no sólo los afectados de la Segunda Guerra Mundial pudieran solicitar asilo sino quienes eran víctimas de conflictos posteriores.

16. Desde hace algunos años en la Unión Europea se trabaja en el proyecto de crear un sistema de refugio común a toda la Unión, mientras eso sucede se han dado otros pasos que preparen el camino para cuando el sistema común de asilo sea un hecho. Se ha establecido un Acuerdo para la Supresión de Visados para los Refugiados de 1959, Resoluciones como las de Personas en Peligro de Persecución, se han adoptado incluso Declaraciones como la de 1967 sobre Asilo Territorial o Acuerdos tan relevantes como el de Transferencia de Responsabilidad en cuanto Refugiados. Asimismo se ha tratado el tema del asilo en los

documentos constitutivos de la Unión, o en los propios Consejos Europeos.

17. Durante esta investigación se evidenció la necesidad de que se termine con las causas que originan el refugio, es decir, poner especial énfasis en los conflictos y la violencia que originan el éxodo de miles de personas. En la medida que la comunidad internacional se preocupe por detener las guerras internas, los conflictos étnicos, detenga los movimientos xenófobos pero sobre todo que se termine con la desigualdad entre países del sur y países del norte, la situación de los refugiados mejorará y cada vez habrá menos.
18. Lamentablemente se olvida que el sufrimiento y la persecución a la que son sometidas las personas refugiadas o solicitantes de refugio son provocados –la mayoría de las veces- por intereses económicos de gobiernos que no respetan derechos humanos y por el contrario utilizan la violencia y la represión como políticas de estado de facto. Entonces continúa el temor de las organizaciones que trabajan con refugiados, las cuales sostienen que el sistema común de asilo es simple retórica y que los Estados seguirán el trabajo de asilo a nivel local por entenderlo como una facultad de su soberanía como Estados.
19. Los conflictos bélicos lejos de disminuir se incrementaran por lo que el problema de los refugiados no es pasajero como se evidenció después de la Segunda Guerra Mundial sino un fenómeno constante que ira de la mano cada vez que haya problemas en algún Estado que supongan peligro para su población y ésta decida escapar a un lugar más seguro.

FUENTES CONSULTADAS

Libros

1. Alcántara, Carlos y Manuel Ahijado Quintillán, *Diccionario de la Unión Europea*, S.N.E., Editorial Pirámide, Madrid, 2000.
2. Aldecoa Luzarraga, Francisco, *La Integración Europea. Análisis Histórico-Institucional con Textos y Documentos. II. Génesis y Desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, S.N.E., Editorial Tecnos, España, 2002.
3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *2006 Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, S.N.E., S.E., Ginebra, 2007.
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Conclusión sobre la Protección Internacional, 52º Periodo de Sesiones del Comité Ejecutivo*, S.N.E., S.E., Ginebra, 2001.
5. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Información sobre el Reasentamiento*. S.N.E., Editorial Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Costa Rica, 2006.
6. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Interpretación del Artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, S.N.E., S.E., Ginebra, 2001.
7. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *“La Situación de los Refugiados en el Mundo”*, S.N.E., Editorial Icaria, Barcelona, 2000.
8. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *“La Situación de los Refugiados en el Mundo”*, S.N.E., Editorial Icaria, Barcelona, 2002.
9. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *“La Situación de los Refugiados en el Mundo”*, S.N.E., Editorial Icaria, Barcelona, 2006.
10. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *“Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*, S.N.E., S.E., Ginebra. 2007.
11. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *“Protegiendo a los Refugiados”*, S.N.E., publicado por la Sección de Información Pública y de Relaciones con los Medios de Comunicación, Ginebra, 2005

12. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, "*Refugees*", S.N.E., Editorial Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Volumen 2, Numero 123, Ginebra, 2001.
13. Amnistía Internacional, *La Política de Amnistía Internacional sobre Refugiados*, S.N.E., Editorial EDAI, Londres, 2000.
14. Amnistía Internacional, *Los derechos de la población desplazada, Personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internamente y migrantes*, S.N.E., Editorial EDAI, Londres, 2007.
15. Amnistía Internacional, *España: Los Menores Extranjeros no acompañados y sin papeles están en riesgo*. S.N.E., Editorial EDAI, España, 2003.
16. Besne Mañero, R., et al. *La Unión Europea, Historia, Instituciones y Sistema Jurídico*. S.N.E., Editorial Deusto, España, 2002.
17. Bustamante, Jorge Agustín, *Migración Internacional y Derechos Humanos*, S.N.E., Editorial UNAM, México, 2002.
18. Blanquer David, "*Asilo Político en España*", S.N.E., Editorial Civitas, Madrid, 1997.
19. Forum Refugiados, "*Informe 2006*", S.N.E., S.E., Paris. 2007.
20. González Jiménez, Mónica Thelma, Coordinadora, "*Minorías Étnicas y Movimientos Separatistas en el Mundo*", S.N.E., Editorial Quimera, México, 2001.
21. Grahl-Madsen, Atle, "*The Status of Refugees in International Law*", S.N.E., Editorial Sijthoff, Leyden, Netherlands, Vol. I, 1966.
22. López Garrido, Diego, "*El Derecho de Asilo*", S.N.E., Editorial Trota, Madrid, 1991.
23. Moreno, Antonio Palomares, Gustavo. "*Textos Básicos sobre la Construcción Europea*", S.N.E., Editorial Acento, España , 2004.
24. Organización de las Naciones Unidas, "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", Ginebra, 28 de julio de 1951, Artículo 1, en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, "Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos", México, 2005.
25. Organización de las Naciones Unidas, "Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados", Nueva York, Estados Unidos, 31 de enero de 1967, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,

“Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos, Segundo párrafo del artículo 1, México 2005,

26. United Nations High Commissioner Refugees, Refugees, Number 123, Geneva, Volume 2, 2001.
27. Willkinson, Ray (editor), “Refugees”, S.N.E., Union Nation High Commissioner Refugees, Editorial Amilcare Pizza, Italia, 2001,
28. Wyatt D.A. y Dashwoods A.A., *European Union Law*, 4a Edition, Editorial Sweet and Maxwell, Londres, 2000.

Direcciones electrónicas

1. ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967” en sitio oficial <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf>
2. AMNISTIA INTERNACIONAL, en sitio oficial de la organización internacional de defensa de derechos humanos, Amnesty Internacional, <http://web.amnesty.org/pages/refugees-background-esl>
3. CONSEJO DE EUROPA, “Acuerdo Europeo para la supresión de visados para los refugiados de 1959”, Estrasburgo, 20 de abril de 1959, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1931.pdf>
4. CONSEJO DE EUROPA, Resolución 14 sobre el asilo a las personas en peligro de persecución de 1967, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs20_sp.htm
5. CORPORACIÓN BRITÁNICA DE RADIODIFUSIÓN Sitio oficial de la, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//hi/spanish/international/newsid_3557000/3557477.stm
6. EFE , *Una ONG acusa a la Unión Europea de descuidar la protección de los refugiados, en el sitio oficial del periodico español “El Mundo”* <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/07/05/solidaridad/1183634710.htm>
7. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial*, Nueva York, 1967, en sitio oficial del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0009.pdf>

8. UNIÓN EUROPEA, “Acuerdo del Consejo Europeo nº 343/2003”, Bruselas marzo de 2003, en sitio oficial de la Unión europea <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF>
9. UNIÓN EUROPEA, “Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes”, Schengen, 14 de junio de 1985, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1797.pdf>
10. UNIÓN EUROPEA, “Acuerdo Europeo sobre la Transferencia de Responsabilidad en cuanto a los Refugiados”, Estrasburgo, 16 de octubre de 1980, Artículo 2 párrafo 1, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5264.pdf>
11. UNION EUROPEA, “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Niza, 2000.
12. UNIÓN EUROPEA, “Comunicación 2006/67”, Bruselas, 17 de febrero de 2006, en sitio oficial de la Unión Europea http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0067en01.pdf
13. UNIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2005) 184”, Bruselas, 10 de mayo de 2005, en sitio oficial de la Unión Europea http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type doc=COMfinal&an doc=2005&nu doc=184
14. UNION EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen "mejora del acceso a soluciones durables”, en el sitio oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14152.htm>
15. UNIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión, “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”, en sitio oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14541.htm>
16. UNIÓN EUROPEA, “Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen” Shengen”, 19 de junio de 1990, en sitio oficial de la Unión Europea, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997D0029>

17. UNION EUROPEA, “*Convenio en que se establecen los criterios para la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas por el interesado en uno o más de los Estados miembros de las Comunidades Europeas*”, Dublín 15 de junio de 1990, en sitio oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1798.pdf>
18. UNIÓN EUROPEA, “*Decisión 2000/596/CE Fondo Europeo para los Refugiados*”, Bruselas”, 13 de diciembre de 2000, en sitio oficial de la Unión Europea http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/doc/frame_work_00_04_es.pdf
19. UNION EUROPEA, “Directiva 2001/51/CE del 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985” Luxemburgo, 28 de junio de 2001, en sitio oficial de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:187:0045:0046:ES:PDF>
20. UNIÓN EUROPEA, “*Directiva 2001/55/CE del Consejo del 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva por personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*”, Bruselas, 2001, en sitio oficial la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:ES:PDF>.
21. UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros”, Bruselas, 27 de enero de 2003, en sitio oficial de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PDF>.
22. UNIÓN EUROPEA, Directiva del Consejo Europeo 2004/83/CE, Luxemburgo 29 de abril de 2004, en sitio oficial del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5039.pdf>.
23. UNIÓN EUROPEA, “Reglamento n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, en sitio oficial de la Unión Europea http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type doc=Regulation&an doc=2004&nu doc=2007

24. UNIÓN EUROPEA, “Tratado de Amsterdam por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos”, Amsterdam, 2 de octubre de 1997, en sitio oficial del Parlamento Europeo, Londres, 2007. <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

Hemerografía

1. Dean Matteo, Asilo político y refugio, cancelados *de facto* por la UE, La Jornada, México, 28 de enero de 2007.