

**EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA. REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE REGULACIÓN.
DERECHO, INMIGRACIÓN Y EMPRESA, BARCELONA: PUBLICACIONES ITINERA, 2010. (PAG. 200-201)
AUTORA: S. MORGADES GIL**

La evolución de la gestión del asilo en el entorno de la Unión Europea muestra que esta materia ha sido tratada siempre de forma instrumental y que aún no se ha iniciado una verdadera *política común europea de asilo* por dos razones: porque no participan de la actividad normativa y operativa sobre asilo que se desarrolla en la Unión Europea todos los estados miembros, o bien no lo hacen con la misma intensidad; y porque el asilo continua siendo tratado en la Unión desde la perspectiva del déficit de seguridad que el *Espacio de libertad, seguridad y justicia* crea para los estados y como un régimen privilegiado de inmigración, y no se ha llegado a trasladar a las normativas adoptadas su dimensión de instrumento esencialmente de protección de los derechos humanos. Además, la regulación del asilo en la Unión Europea es fragmentaria, ya que las bases jurídicas existentes no han permitido un desarrollo global y común de la materia, y muchas de las normas adoptadas adolecen de una consistencia débil, lo que no permite configurar un modelo de protección de los demandantes de asilo y los refugiados que alcance los estándares internacionales.

Por otra parte, en Europa ha habido recientemente un cambio de perspectiva en relación con la gestión del asilo. En el programa de Tampere que se desarrolló hasta el año 2004, el interés principal recaía en instaurar un régimen de asilo más o menos armonizado entre los estados miembros en relación con determinadas cuestiones en las que los estados habían empe-

zado a competir normativamente a la baja, devaluando el estándar de protección, o que les afectaban colectivamente (acogida de los demandantes de asilo, procedimientos para tramitar las demandas de protección, beneficiarios de protección, atribución de responsabilidad de examinar demandas de asilo o protección temporal en caso de flujos masivos). Es decir, un régimen para ordenar el asilo dentro del *Espacio de libertad, seguridad y justicia*. El centro de interés actualmente ha cambiado con el programa de La Haya y el *Enfoque Global de la Migración* y reside en la ordenación de las implicaciones internacionales del asilo, externas al propio espacio jurídico europeo, aunque no se descarte la creación de un verdadero *sistema común de asilo* en las perspectivas de reforma de los tratados constitutivos. Después de las dificultades que los estados encontraron para realizar una armonización de mínimos en la primera etapa de ejercicio de la competencia sobre asilo en la Comunidad Europea y de los frágiles resultados obtenidos, el objetivo de establecer a escala de la Unión un sistema común de asilo, con un procedimiento y un estatuto único para los demandantes de asilo ha pasado a un segundo término en la escala de prioridades. Desde la adopción del programa de La Haya, el eje de la regulación ha pasado a ser la *dimensión exterior del asilo*, que incluye una cierta pretensión de trasladar la gestión de dentro hacia fuera de la Unión, es decir, de *externalización* del asilo en Europa.

3. POLITICAS MIGRATORIAS

LA ACCIÓN DEL ACNUR (MÁS ALLÁ DE LA NOCIÓN DE REFUGIADO)

Por la resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El ACNUR inició sus actividades en enero de 1951, con un mandato de tres años para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Su función consiste en:

- proporcionar protección internacional a los refugiados
- 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.

El 28 de julio de 1951, se adoptó en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de los refugiados (en vigor desde el día 22 de abril de 1954). La Convención define lo que significa el término refugiado – que en para-

lelo a la mencionada Resolución 428 (V) AGNU, define en relación con unas personas en concreto: sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 - y describe los derechos de los refugiados, incluyendo conceptos como la libertad de religión y de movimiento, el derecho a la educación y a disponer de documentos de viaje, así como la posibilidad de trabajar. La Convención incluye asimismo la cláusula de prohibición de discriminación – “Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen” – y subraya las obligaciones de los refugiados para con el gobierno de acogida, en particular, la de respetar las leyes del país de asilo. Una disposición fundamental es aquella que estipula que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde teme ser perseguido.

También explica detalladamente qué tipo de personas o grupos de personas no están comprendidas en los alcances de la Convención (aquellas personas que

hayan cometido crímenes contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad así como delitos graves que no sean de índole política cometidos fuera del país de refugio). Las limitaciones geográfica y temporal que estaban inicialmente contenidas en la Convención fueron eliminadas por el Protocolo de 1967. Como resultado, la Convención se convirtió en un instrumento universal, que podría beneficiar a los refugiados en cualquier lugar. Un total de 147 Estados se han adherido a la Convención de 1951 y/o a su Protocolo de 1967.

A pesar de este alto número de Estados partes y de la intensa labor realizada por el ACNUR – en la actualidad ayuda más de 34 millones de personas (ver cuadro) – la Convención es objeto de críticas y cuestionamiento. Así ocurre porque, como resultado de la globalización, ha cambiado la naturaleza de la migración mundial y se ha incrementado drásticamente el número de personas en movimiento.

Pero ni la Convención ni el ACNUR deben ocuparse de estos nuevos fenómenos, en concreto: los millones de inmigrantes económicos y de otro tipo, o los desplazados internos, con los que no debe confundirse.

Un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual, tiene un fundado temor de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, y no puede, o no quiere, acogerse a la protección de su país, o regresar a él, por temor a ser perseguido”. Las personas se convierten en refugiados, ya sea individualmente o como integrantes de un éxodo masivo, a causa de problemas políticos, religiosos, militares o de otro tipo acontecidos en su país de origen.

En cambio, los inmigrantes económicos abandonan su país por motivos económicos o personales; las personas desplazadas internas, que pueden haber huido de su lugar de residencia por razones similares a las de los refugiados, no ostentan esta condición porque permanecen dentro de las fronteras de su propio país y por lo tanto siguen aún sujetas a su legislación, no a la legislación internacional sobre refugiados.

Como señaló Erika Feller, Directora de Protección Internacional del ACNUR: “la Convención nunca fue concebida para solucionar todos los problemas mundiales de migración [...] El problema está en que al casi no existir alternativas que permitan la migración desde los países pobres a los ricos, se somete a la Convención a presiones que deberían ser resueltas por medio de otros mecanismos para regular las migraciones”. El debate, por lo tanto, consiste en cómo se podría proteger mejor a este grupo de personas desarraigadas y a quién le correspondería hacerlo. En el ínterin, el ACNUR ha venido haciéndose cargo de los mismos. En su acción distingue 7 categorías de población susceptibles de ser objeto de preocupación del ACNUR (2008 Global Trends Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Geneva: UNHCR, 16 June 2009).

Refugiados:

- Personas incluidas bajo la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, el Protocolo de 1969, la Convención de la OUA sobre Aspectos específicos del problema de los refugiados en África,

- Personas bajo el Estatuto del ACNUR

- personas que se benefician de formas complementarias de protección (concedida por países que no otorgan el estatuto de refugiado a las personas que precisan de protección internacional contra riesgos indiscriminados)

- Personas que gozan de “protección temporal” (acuerdos desarrollados por Estados para ofrecer protección de naturaleza temporal a las personas que llegan en situaciones de conflicto o de violencia generalizada sin la necesidad de dotarles de un estatuto determinado. Se trata de una figura que guarda relación con las situaciones de flujos masivos).

- Personas en situaciones asimiladas a la de los refugiados (grupos de personas que están fuera del territorio de sus Estados de origen o de residencia y a quienes no se les ha otorgado el estatuto de refugiado por diversas razones).

Solicitantes de asilo: Individuos que habiendo solicitado protección internacional aún no poseen un estatuto determinado.

Desplazados internos: Personas o grupos de personas que se han visto forzados a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, como resultado de, o para evitar los efectos de los conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o humanos, y que no han cruzado una frontera internacional.

Retornados: Refugiados que han regresado voluntariamente a su país de origen o de residencia habitual, también requeridos de protección.

Desplazados internos retornados: Desplazados internos que se han beneficiado de la protección y asistencia del ACNUR y han regresado a las áreas de origen o residencia habitual. También están requeridos de protección.

Apátridas: Individuos que carecen de nacionalidad o que teniéndola ésta resulta ineficaz. A resultas de un mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de lo previsto por el art. 11 de la Convención de 1961 sobre la reducción de la apatridia, el ACNUR contribuye a prevenir y reducir la apatridia y a proteger a los apátridas.

Otros grupos de personas afectados: Individuos que, aun cuando no pueden incluirse directamente en uno de los grupos señalados, son merecedores de la protección y asistencia del ACNUR sobre la base de motivos humanitarios o de otro tipo.