

# **EL CONCEPTO DE REFUGIADO A LOS EFECTOS DEL REGLAMENTO 883/2004: LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA, UN CAMINO TAN TORTUOSO COMO SIEMPRE**

REFUGEES IN THE EUROPEAN UNION, A PATH AS TORTUOUS AS EVER

Dr. Mohammed Saad Bentaouet

Investigador en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Universidad de Sevilla

## **RESUMEN**

Estos últimos meses se ha visto un creciente número de personas que buscan refugio en la Unión Europea. Para afrontar esa crisis, la Unión lleva años desarrollando el sistema europeo común de asilo (SECA), que era una necesidad primordial después de la supresión de las fronteras interiores y la implantación del principio de libertad de circulación dentro de la Unión Europea. Esto ha dado lugar al establecimiento de una clara distinción entre los ciudadanos de los Estados miembros y los denominados “nacionales de Terceros Estados”. Con la aprobación del Tratado de Lisboa la política de asilo ha mejorado en dos factores principales: los cambios institucionales en este ámbito han reforzado el papel de los refugiados y de igual forma la judicialización de asilo. Pero para una verdadera política comunitaria de asilo y refugio necesita de una voluntad real de los Estados miembros para su aplicación.

**PALABRAS CLAVE:** Unión europea, asilo, refugio, derechos humanos, derecho internacional.

## **ABSTRACT**

In these last months we have seen an increasing number of people seeking refuge in the European Union. To address this crisis the European Union has spent years developing the Common European Asylum System (CEAS), a prime necessity after removing internal borders and establishing the principle of freedom of movement within the European Union. This has resulted in the establishment of a clear distinction between citizens of member states and the so-called “third-country nationals”. With the approval of the Lisbon Treaty, asylum policy has improved regarding two main factors, that is, institutional changes in this area have strengthened the role of refugees and also the judicial procedure for asylum. However, the implementation of a true EU policy on asylum and refuge calls for a real will of Member States.

**KEY WORDS:** European Union, asylum, refuge, human rights, international law.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LOS REFUGIADOS COMO SUJETOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL DEL REGLAMENTO 883/2004

II. PRIMEROS PASOS ANTERIORES AL ACTA ÚNICA EUROPEA

III. DEL ACTA ÚNICA EUROPEA AL TRATADO DE MAASTRICHT

IV. DE AMSTERDAM A LISBOA, UNA EVOLUCIÓN ESPERANZADORA PARA EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

V. PERSPECTIVAS DESPUÉS DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

VI. CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCIÓN: LOS REFUGIADOS COMO SUJETOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL DEL REGLAMENTO 883/2004

Conforme al artículo 2.1 del Reglamento 883/2004, los refugiados son sujetos incluidos en su ámbito de aplicación personal ya que dicho Reglamento se aplicará no sólo “a las personas nacionales de uno de los Estados miembros sino también a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetos a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites”.

Asimismo, el artículo 2.2 del Reglamento 883/2004 dispone que “el presente Reglamento se aplicará a los supérstites de las personas que hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, cualquiera que sea la nacionalidad de tales personas, cuando dichos supérstites sean nacionales de uno de los Estados miembros o apátridas o refugiados que residan en uno de los Estados miembros”.

Del precepto transcrito cabe deducir que la aplicación del Reglamento 883/2004 se supedita a que los refugiados residan (legalmente) en territorio de un Estado en el que el Derecho de la Unión Europea esté vigente. En tales casos, ostentar la nacionalidad de un Estado en el que el Reglamento 883/2004 se aplique no es necesario. Y, por tanto, a estos nacionales de Terceros Estados no les resultará de aplicación -como al resto de ciudadanos de Terceros Estados que residan legalmente en la UE- el Reglamento 12 1231/2010.

De lo anterior deriva, además, que a los refugiados se les han de aplicar todas las previsiones contenidas en el Reglamento 883/2004 y muy especialmente su artículo 4, que consagra el principio de igualdad de tratamiento en los siguientes términos: “las personas a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento podrán acogerse a los beneficios y estarán sujetas a las obligaciones de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, salvo disposición en contrario del presente Reglamento”.

Ahora bien, a diferencia de los medios de comunicación que utilizan sin ningún rigor el término de refugiado -o lo hacen en un sentido sociológico que no jurídico- es de capital importancia determinar el concepto jurídico de refugiado a los efectos de la coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

Tras la lectura del Reglamento 883/2004 se llega a la conclusión de que no existe propiamente hablando un concepto "comunitario" de refugiado en el Reglamento 883/2004, y ello pese a que en su artículo primero, que lleva por rúbrica “Definiciones” se dedique su letra g) al “refugiado”. Efectivamente, el precepto citado en rigor lo que realiza es una remisión directa al Derecho Internacional puesto que textualmente dice: “refugiado: el definido como tal en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951”.

Esto nos lleva a concluir que para determinar el alcance de los refugiados que podrían invocar el Reglamento 883/2004 resulta preciso ahondar en el estudio del Derecho Internacional.

Y al respecto hay que comenzar haciendo una breve introducción histórica, puesto que el fenómeno de los refugiados, como cuestión relevante, comienza a inquietar a la

Comunidad Internacional entre 1914 y 1922<sup>1</sup>. No obstante, al final de la Segunda Guerra Mundial Europa era un inmenso campo de refugiados con más de 40 millones de desplazados<sup>2</sup>. El problema de los refugiados en el viejo continente ha sido, desde entonces, un gravísimo problema y constituye aún una amenaza latente, a causa de los conflictos desarrollados en la orilla sur del Mediterráneo, que han desencadenado movimientos migratorios forzados.

Ese aumento repentino del número de personas que se ven obligadas a huir de sus hogares y buscan refugio en el sueño europeo, supone una difícil prueba para la Unión Europea, especialmente para sus fronteras del Sur y del Este. Esa avalancha, o esos movimientos, que causan aglomeraciones en las fronteras exteriores de la Unión Europea responden a procesos y causas muy diferentes<sup>3</sup>. No obstante, cada vez más expertos vienen destacando las dificultades a la hora de establecer claras divisiones entre los conceptos de refugiados<sup>4</sup>, solicitantes de asilo<sup>5</sup> y migrantes<sup>6</sup>. En este sentido, la

---

<sup>1</sup>En el seno de la Sociedad de Naciones, aparecieron los primeros Convenios sobre Refugiados. Algo más tarde en el tiempo podemos mencionar la Convención de 28 de octubre de 1933 sobre “la Condición de los Refugiados rusos, armenios y asimilables”. Esa Convención reconoce por primera vez la obligación de non-refoulement (no devolución). La Convention relative au statut international des réfugiés, signée à Genève, le 28 octobre de 1933 (France, Belgique, Italie, Danemark, Norvège, Bulgarie, Tchecoslovaquie et Egypte). Recueil des Traités de la SDN, n° 3663. Señalado en Pérez Barahona, S: “El Estatuto de “Refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”. Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja (REDUR) n°1/2003, p. 229.

<sup>2</sup>Movidos especialmente por el deseo de ofrecer una respuesta jurídica a los éxodos de la población como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, los 24 Estados participantes, en la Conferencia convocada por la AGNU (Resolución 429 -V-), adoptaron por unanimidad la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que entró en vigor el 22 de abril de 1954, una vez que se alcanzaron las seis ratificaciones exigidas por su art. 43.

<sup>3</sup>Resulta frecuente emplear terminología distinta para hacer referencia a estos desplazamientos. Así, términos como inmigrantes, extranjeros, residentes, refugiados... se utilizan, de forma cotidiana y en el ámbito político y científico, para hacer referencia a distintos colectivos. Espinar Ruiz, E.; “Migrantes y Refugiados: reflexiones conceptuales”, (Obets), Revista de Ciencias Sociales. Vol. 5, n° 1/2010; pp. 35-47.

<sup>4</sup>El término refugiado se aplica al que huye por un conflicto o por persecución política, por lo que no equivale a inmigrante, que es cualquier persona que llega a un país para fijar su residencia en él. Por otra parte, resulta interesante la diferencia entre Refugio y Asilo, como señala Acosta Esteves, el asilado y el refugiado son dos figuras -dos seres humanos- que tienen en común el hecho de ser perseguidas individualmente, sin embargo el régimen jurídico aplicable a uno y a otro es diferente. A falta de normativa internacional general relativa al asilo, su fundamento se encuentra en la soberanía estatal, tratándose de una concesión graciosa del Estado de asilo; esto es, en ejercicio de su soberanía, el Estado tiene derecho a admitir en su territorio a las personas que estime oportunas, sin que ello implique ni motive queja alguna por parte de otros Estados, debiendo éstos y el que ha provocado la situación que origina el asilo respetar la decisión del Estado de asilo. Por el contrario el concepto de refugiado y su régimen jurídico derivan de la convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951. Acosta Estévez, J.B: “La Internacionalización de los Derechos Humanos y los Mecanismos de Protección de los Refugiados”, en Camps Mirabet, N.(Ed), El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas, Refugiados, Desplazados y otros Migrantes involuntarios. Ediciones de la Universitat de Lleida, 2005, p. 37.

<sup>5</sup>Para Díez De Velasco, por asilo “se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades”. Para Del Valle Gálvez “el asilo sería un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia, que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento jurídico-administrativo del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra”.

mera distinción entre refugiados (por razones políticas), por un lado, y migrantes (por razones económicas), por otro, es cada vez más difícil de mantener. A esta realidad, crecientemente confusa, algunos autores la han denominado the asylum-migration nexus<sup>7</sup>.

Entre los factores que explican esta creciente confusión terminológica<sup>8</sup> se encuentran las cada vez más restrictivas políticas migratorias, de refugio y asilo adoptadas a nivel internacional<sup>9</sup>. En este sentido López Garrido ha sido claro y rotundo al señalar que los gobiernos europeos entienden que la mayoría de los pretendidamente refugiados políticos son, en realidad, inmigrantes económicos, que, ante el cierre de fronteras, sólo han encontrado la salida en el estatuto privilegiado de refugiado, que obligaría a su admisión en los países de destino<sup>10</sup>.

La pretensión de establecer un sistema europeo de asilo y refugio, forma parte de un amplio proceso que se ha vinculado al objetivo de la libre circulación de personas desde su reconocimiento en el Acta Única Europea<sup>11</sup>. En otras palabras, el traslado al ámbito exterior de la Unión Europea y el inevitable control sobre la entrada de personas de terceros países en los Estados miembros, hacía también necesaria la configuración de elementos comunes para la acogida de personas en situaciones de peligro.

Y así es como se insertan, inicialmente, el asilo y refugio<sup>12</sup> en las políticas europeas, como medidas complementarias al levantamiento de las barreras internas entre los Estados de la Unión. Sin embargo, ante la carencia de un marco competencial adecuado en los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros eligieron, inicialmente para los primeros desarrollos jurídicos en estos sectores, instrumentos propios del Derecho internacional público como son: la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>13</sup> y el Protocolo de

---

<sup>6</sup>Según Tizón García “la migración que da lugar a la calificación de las personas como emigrantes o inmigrantes, es aquella en la cual el traslado se realiza de un país a otro, o de una región a otra la suficientemente distinta y distante, por un tiempo suficientemente prolongado como para que implique vivir en otro país, y desarrollar en él las actividades de la vida cotidiana”.

<sup>7</sup>Papadopoulou, A.; “Exploring the asylum-migration nexus: a case study of transit migrants in Europe”, Global Commission on International Migration (GCIM). Global Migration Perspectives, n.º. 23/2005.

<sup>8</sup>Fernández Sánchez, P.A.; “New Reasons for obtaining asylum in Europe”. Africa e Mediterraneo n.º 54/2006, pp. 32-37.

<sup>9</sup>Espinar Ruiz, E.; “Migrantes y Refugiados: reflexiones conceptuales”. Op. cit. p.4.

<sup>10</sup>López Garrido, D.; El derecho de asilo. Trotta. Madrid, 1991.

<sup>11</sup>Ortega Terol, J.M.; “El asilo y el refugio en la Unión Europea: crónica de un amor ausente”, Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional, Soroeta Licerias, J., (Ed), Cursos de Derechos Humanos de Donostia. San Sebastián, Vol. VI, 2006, pp. 3 y 4.

<sup>12</sup>Fernández Arribas, G.; Asilo y refugio en la Unión Europea. Comares. Granada. 2007, pp.5-11.

<sup>13</sup>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Serie Tratados de Naciones Unidas n.º 2545, Vol. 189, p. 137.

Nueva York de 1967, garantizando, por tanto, el principio de *non refoulement*, que constituye la piedra angular de dicho Convenio internacional.

La Convención establece que los refugiados no deben ser penalizados por su entrada o estancia ilegal en un país y tampoco pueden ser discriminados por su raza, religión o país de origen. La Convención y el Protocolo siguen vigentes en todo el mundo, si bien, a la luz de la situación de los refugiados en la actualidad, la protección de los mismos dispensada por el Derecho Internacional es insuficiente. Una realidad de la que advirtió hace tiempo el Profesor Carrillo Salcedo cuando señaló que, “las condiciones de las personas desprotegidas y desarraigadas es en la actualidad mucho más grave y más extendida que la existente en 1951, por lo que ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 son hoy satisfactorios”<sup>14</sup>.

Los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea<sup>15</sup>: el CECA (1951), el CEE (1957) y el EURATOM, sólo tuvieron una referencia genérica a mecanismos de cooperación judicial, confiando su realización, aunque en el marco comunitario, a los tradicionales tratados internacionales<sup>16</sup>. No obstante, la Comunidad Europea había preparado el camino del cambio con medidas muy diversas que intentaban, con más propósito que eficacia, crear un espacio "judicial y de seguridad europeo", pero no sería hasta el Tratado de Maastricht cuando se asentaron las bases sólidas para la realización de tal objetivo.

Esos primeros pasos se van concretando paulatinamente en la denominada Cooperación Política Europea, ya que los Estados miembros siempre han mostrado reticencia a otorgar una mayor capacidad de actuación a la Unión Europea en una materia estrechamente conectada con un aspecto de especial importancia para la soberanía del Estado<sup>17</sup>, como es el caso del control sobre las fronteras y la entrada de nacionales de terceros países.

Por eso, el procedimiento consistía en información y consulta al más alto nivel político, al margen de la dinámica propiamente comunitaria. Es significativo señalar que la base jurídica sobre la que se han ido apoyando los diversos instrumentos (Reglamentos, Directivas, Decisiones), que rigen el asilo de la Unión Europea ha sufrido varias modificaciones: el Tratado de la Unión Europea de 1992, fue reformado por el Tratado de Ámsterdam 1997 y de Niza de 2001, y por último el Tratado de Lisboa<sup>1</sup> que reforma el Tratado de la Unión Europea e incorpora el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

---

<sup>14</sup>Carrillo Salcedo, J.A.; Curso de derecho internacional público: introducción a su estructura, dinámica y funciones. Tecnos. Madrid. 1999, p.266.

<sup>15</sup>Para un estudio exhaustivo sobre las Comunidades Económicas Europeas véanse Truyol y Serra, A: La integración europea: idea y realidad. Tecnos. Madrid. 1972.

<sup>16</sup>Ordoñez Solís, D.M.; “El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”. Revista de estudios políticos nº 119/2003, p.448.

<sup>17</sup>Fernández Arribas, G.; Asilo y refugio en la Unión Europea. Op.cit.p.36.

## II. PRIMEROS PASOS ANTERIORES AL ACTA ÚNICA EUROPEA

Como ya hemos señalado, el Tratado de París de 1951 y los de Roma de 1957 no cuentan con disposiciones relativas al espacio judicial o de seguridad<sup>18</sup> y, por lo tanto, no hubo referencia alguna relativa al asilo o al refugio. Eso se atribuye en gran medida, a la naturaleza comercial y económica que impulsó la creación de la Comunidad Económica Europea.

En la primera etapa de la construcción de lo que hoy es la Unión Europea nos interesa subrayar cómo el progresivo éxito de determinados objetivos económicos ha favorecido el crecimiento de un interés por cuestiones de orden político.

Esos logros económicos tendrían un efecto llamada para los trabajadores y para los solicitantes de asilo de otras regiones del mundo, lo que daría pie a inmensos flujos migratorios. Ese creciente número de personas que llegaban a las fronteras europeas en busca de protección, así como la manifiesta incapacidad de los Estados para ofrecer soluciones, llevó a plantearse la necesidad de buscar fórmulas alternativas a la respuesta que ofrecían los Estados de manera individual, surgiendo la necesidad de una regulación supranacional que derivara en una mayor capacidad de acción, combinada con una mejor coordinación entre todos los Estados afectados<sup>19</sup>.

En principio, los Estados miembros rehuían la adopción de un Convenio en materia de asilo. Ese rechazo se atribuye al temor originado por la incertidumbre respecto del alcance y consecuencias que pudieran surgir de los compromisos de esa naturaleza, que eran relativamente novedosos en el Derecho Internacional Público.

Eso no suponía la ausencia de gestiones para armonizar la situación de los refugiados en la Comunidad Económica Europea. Entre los antecedentes más significativos utilizados para reglamentar aspectos puntuales sobre este tema, podemos señalar una declaración hecha en el seno del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, de 25 de marzo de 1964, relativa a la entrada y acceso a la actividad asalariada en la Comunidad. Se trata de una declaración que carece de fuerza jurídica vinculante, pero estipula en uno de sus apartados que los refugiados deberán recibir, por parte de los Estados, un trato tan favorable como sea posible<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup>“Durante los cincuenta años en que se ha desarrollado la integración europea puede comprobarse que el denominado espacio judicial europeo o, con más propiedad en estos momentos, “el espacio de libertad, seguridad y justicia”, ha sido una realización de la última década. Su antecedente inmediato fue la caída del Muro de Berlín en 1989” en: Ordoñez Solís, D. “El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”. Op. cit. p.447.

<sup>19</sup>Fernández Arribas, G.; Asilo y refugio en la Unión Europea. Op. cit.; pp. 36-37.

<sup>20</sup>Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas: Declaración de 25 de marzo de 1964 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea, reunidos en el seno del Consejo, con respecto a los refugiados, DOCE 22 de mayo de 1964. Disponible en [https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=1001890](https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1001890) (consultado el 21 de febrero de 2016).

De las primeras reuniones relacionadas con el tema de asilo, nacieron grupos con cierta especialización. Así, por ejemplo, surge el llamado Grupo de Trevi<sup>21</sup>, una red intergubernamental formada por representantes de los Ministerios de Justicia y Asuntos de Interior que se ocupaba de la inmigración clandestina y el control de las fronteras.

En el contexto del trabajo de este grupo, durante la década de los años 70 y 80, se abordaron por parte de los Estados Miembros cuestiones relativas al asilo y sobre las cuales surgen algunas reacciones significativas<sup>22</sup>. Esas iniciativas de los Estados partes antes las resume Lluch en “un continuum de declaraciones políticas “informales”, de sugerencias de acción, de documentos de reflexión, que sin ningún valor vinculante van marcando las pautas de actuación en los distintos países. No son políticas europeas, pero se adoptan con Europa como justificación. Son políticas parciales e inequívocamente sustitutivas [...]. El paso de estatutos jurídicos claros como el de asilo a fórmulas de protección temporal con garantías dudosas son un menoscabo del derecho”<sup>23</sup>.

### III. DEL ACTA ÚNICA EUROPEA AL TRATADO DE MAASTRICHT

Con la firma del Acta Única Europea en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 empezó el proceso de supresión de fronteras entre los Estados miembros. El Acta constituye la primera modificación sustancial del Tratado de Roma, el artículo 8A del Tratado CEE (art. 7 A tras el Tratado de Maastricht y 14 tras el Tratado de Ámsterdam) refleja “las decisiones necesarias para la realización del mercado interior definido en esa disposición, y más particularmente las decisiones necesarias para la ejecución del programa de la Comisión tal y como figura en el Libro blanco sobre el mercado

---

<sup>21</sup>El Grupo Trevi: el Consejo de los Ministros de Interior de los nueve países entonces integrantes de la Comunidad Económica Europea (CEE) decidió en 1975 mantener conversaciones conjuntas sobre la problemática terrorista, delincuencia organizada, orden público e intercambio de conocimientos y experiencias sobre explosivos. Como continuación a una serie de encuentros y colofón de los debates indicados, en una nueva reunión celebrada el 29 de junio de 1976 en Luxemburgo se configuraron los Grupos Trevi para que la colaboración fuera permanente en diferentes ámbitos de sus competencias, dedicándose el Grupo I al terrorismo. España se incorporó a Trevi como miembro observador en 1979. En 1983, a petición del Ministro del Interior, se le concedió voz en temas de terrorismo pero no voto, y en 1986, con su adhesión a las Comunidades, se integró de pleno derecho. Es muy interesante la idea que presenta Trevi de una colaboración delimitada por un espacio supranacional, pero lo que de verdad importa, en lo que afecta a la cooperación internacional para luchar contra el terrorismo, es que hay algo que sí parece unir a las distintas policías de los diferentes Estados miembros de la Comunidad. Se inicia así un conocimiento y confianza mutua o recíproca que seguramente es el único modo de lograr el verdadero intercambio de información policial. Señalado en Díaz Díaz, J. E.; “Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo” Real Instituto El Cano, nº 29/2007.

<sup>22</sup>Como señala Espada Ramos, los primeros pasos de la cooperación intergubernamental son significativos; los recelos no son exclusivamente personales, sino que el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo, ante los resultados de la Conferencia de Trevi, Convenios de Schengen y Convenio sobre Asilo de Dublín, han levantado repetidamente la voz de alerta ante la erosión posible del nivel de protección de los derechos humanos en Europa, muestra de ello es la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 23 de noviembre de 1989, sobre la firma del acuerdo de aplicación de Schengen, y la Resolución sobre la libertad de movimiento de personas en el mercado interior de 15 de marzo de 1990. En: Espada Ramos, M.L.; “Asilo e Inmigración en la Unión Europea”, Revista de Estudios Políticos, nº 86/1994, p.83.

<sup>23</sup>Lluch, T.; “Hacia una política común de asilo para la Unión Europea”. Afers Internacionals, nº53/2001, p.142.



interior” que permitiría la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas, sin embargo no contiene ninguna referencia explícita a la cooperación policial y judicial.

La desaparición de las fronteras internas para la libre circulación de personas desencadenó en un cierto nerviosismo y preocupación entre los Gobiernos europeos por el tema de la seguridad interior. Eso les ha impulsado a alcanzar una mejor cooperación y coordinación entre los servicios nacionales, tanto en materia policial y judicial, de política de visados, inmigración y asilo. Por tal motivo, se aprobaron dos declaraciones anexas al Acta Única Europea, la general de los artículos 13 a 19 del Acta y la Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas, que se encargaron de dejar bastante claro que estos ámbitos de necesaria colaboración entre los Estados quedaban excluidos de la competencia comunitaria y, por lo tanto, deferidos al terreno de la cooperación intergubernamental entre los mismos<sup>24</sup>.

En lo que se refiere especialmente al asilo, las diversas legislaciones nacionales generaban procedimientos diferentes ante una misma situación de hecho, por lo que en las conclusiones del Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989, ya se apuntaba a buscar una armonización de las políticas nacionales de asilo<sup>25</sup>.

Dichos compromisos se concretarían con la firma en 1990, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, en el cual se dedica un capítulo completo al asilo<sup>26</sup>. Así, según el artículo 1 de este Convenio, se entiende por la solicitud de asilo, “toda solicitud presentada por escrito, oralmente o de cualquier otra forma por un extranjero en la frontera exterior o en el territorio de una Parte contratante con el fin de obtener el reconocimiento de su condición de refugiado de acuerdo con 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, y con el fin de obtener el derecho de residencia invocando tal condición”<sup>27</sup>.

Sin embargo, el llamado Acervo Schengen (constituido por el Acuerdo y el posterior Convenio de Aplicación del mismo)<sup>28</sup>, no se ocupa del examen de una petición de asilo, sino que se limita a asignar entre los Estados partes la responsabilidad para ello.

---

<sup>24</sup>Bacigalupo Saggese, M.; “Bases de la Política Comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración”. Op.cit. p.60.

<sup>25</sup>“...A la vista de dicho debate el Consejo Europeo invita a los organismos competentes a que celebren, a la mayor brevedad y a más tardar antes de que finalice el año 1990, los Convenios que están en estudio sobre el derecho de asilo, así como sobre el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y sobre los visados. En este contexto, se efectuara un inventario de las políticas nacionales en materia de asilo con vistas a buscar la armonización”. Conclusiones de la Presidencia Consejo europeo Estrasburgo, 8 y 9 de diciembre de 1989.

<sup>26</sup>Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República federal de Alemania y de la República francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, preámbulo, párrafo III. Título II, Capítulo 7, responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo.

<sup>27</sup>Artículo 1 de Convenio de aplicación de 19 de junio de 1990 del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985.

Tampoco define lo que significa asilo, pero sí explica los conceptos solicitud de asilo, solicitante de asilo y examen de una solicitud de asilo. Esta disposición tiene una trascendencia política importante, ya que supone el reconocimiento explícito de una realidad con una base política común, que la distingue respecto de los no miembros de la organización. En cuanto a su contenido en general, por decirlo con el propio vocabulario del Profesor Martín y Pérez de Nanclares, Schengen “tiene un marcado carácter restrictivo y acoge una constante preocupación por desmotivar y prevenir la emigración hacia Europa”<sup>29</sup>.

Tras la firma del Convenio de Dublín en 1990, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1997<sup>30</sup>, se acordó que las solicitudes de asilo serían examinadas por un solo Estado miembro, el cual se determinaría a través de una serie de reglas allí especificadas<sup>31</sup>. En este caso las previsiones del Convenio de Dublín venían a sustituir las contempladas en el Acuerdo de Schengen de 1990. No obstante, su aplicación no aportó los resultados deseados. Ello se debió, esencialmente, a la no homogeneidad de las leyes nacionales -ya mencionadas- en la regulación del asilo, y como consecuencia de la distinta consideración, en los procedimientos administrativos nacionales, acerca de quién puede ser considerado refugiado.

Lamentablemente, se calculó que sólo el 10% de las solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea se sometían a la aplicación del Convenio de Dublín (quedaba, por tanto, un 90% de solicitudes de asilo para las que la Unión no tenía política común). De este 10% en el que se aplicaba el Convenio, tan solo el 1% llegó a ver ejecutada la decisión y finalizada con el traslado del solicitante de un país a otro. Por tanto, sólo el 1% de las solicitudes de asilo en Europa alcanzó el término previsto en Dublín<sup>32</sup>.

Con el Tratado de Maastricht, que se firmó el 7 de febrero de 1992 cobrando vigencia el 1 de noviembre de 1993, se marca una nueva etapa en el proceso de integración política de la Comunidad Económica Europea, que a partir de ese momento se convirtió en la Unión Europea. El citado Tratado fija entre los principales objetivos esenciales, “el

---

<sup>28</sup> Trujillo Herrera, R.; La Unión Europea y el Derecho de Asilo. Dikynson. Madrid. 2003, pp. 215 y 216.

<sup>29</sup> Martín y Pérez De Nanclares, J.; La inmigración y el asilo en la Unión Europea (hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia). Colex. Madrid. 2002, p. 24.

<sup>30</sup> Con la entrada en vigor de la Convención de Dublín, en aquella fecha ya se había celebrado el Consejo Europeo de Ámsterdam, que comunitariza ciertos aspectos relativos al asilo y viene a incluir en el marco de la Unión Europea, dentro del pilar comunitario, el objetivo de la Convención de Dublín. Trujillo Herrera, R.; La Unión Europea y el Derecho de Asilo. Op.cit. p.226

<sup>31</sup> Artículo 1: Solicitud de asilo: Una solicitud mediante la cual un extranjero pide a un Estado miembro la protección de la Convención de Ginebra, invocando la condición de refugiado con arreglo al artículo 1 de la Convención de Ginebra, modificada por el Protocolo de Nueva York; c) Solicitante de asilo: El extranjero que haya presentado una solicitud de asilo sobre la cual todavía no existe una resolución definitiva; d) Examen de una solicitud de asilo: El conjunto de medidas de examen, de resoluciones o de sentencias dictadas por las autoridades competentes sobre una solicitud, con excepción de los procedimientos relativos a la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo en virtud de las disposiciones del presente Convenio. Convenio de Dublín, de 15 de junio de 1990, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

<sup>32</sup> Lluch, T.; “Hacia una política común de asilo para la Unión Europea”. Op.cit. p. 143.

refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones, “la mejora en la eficacia de las mismas” y, “la institución de una política exterior y de seguridad común”<sup>33</sup>.

Esa evolución de la Unión Europea, con la desaparición de las fronteras interiores y el reforzamiento de las nuevas fronteras exteriores, exigía una mayor coordinación entre los Estados miembros, especialmente en materia de seguridad, inmigración y asilo. El panorama no se veía fácil, ya que aun se arrastraban las inquietudes de la década anterior, entre los Estados miembros, sumando a ello la abundancia y la carga de materiales de interés comunitario que se pretendían regular en aquella época.

El Tratado de Maastricht supone la inclusión, por vez primera, de las materias de asilo e inmigración en los tratados de la Unión. De igual modo se introdujo un concepto novedoso, el de ciudadanía europea<sup>34</sup>, en los términos del artículo 8 TCE: “1. Se crea una ciudadanía de la Unión: Será ciudadano de la unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. 2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado”<sup>35</sup>. Dicho concepto aportó cierta incertidumbre respecto de su significado real, puesto que el Tratado de la Unión Europea, guardaba silencio en relación al enfoque de la ciudadanía europea frente a la ciudadanía nacional clásica transferida por los Estados miembros a sus nacionales pero que, en todo caso, se veía como un estatus político-jurídico que serviría para distinguir formalmente a los ciudadanos de la Unión de los ciudadanos de terceros países o extracomunitarios.

Ese nuevo estatuto de la ciudadanía de la Unión, ha requerido unas respuestas inmediatas que se tradujeron en la creación de un marco específico de cooperación intergubernamental para los asuntos de justicia e interior (JAI)<sup>36</sup>. Aunque se contemplaba el asilo, la Comisión europea no tenía ningún derecho de actuación y sólo se implicaba en ello de una manera muy indirecta. Y en el que la competencia de la Corte de Luxemburgo era únicamente opcional y el Parlamento europeo solo podía obtener información y hacer sugerencias.

#### IV. DE ÁMSTERDAM A LISBOA, UNA EVOLUCIÓN ESPERANZADORA PARA EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

La adopción del Tratado de Ámsterdam en 1997, con entrada en vigor en mayo de 1999, permitió a la Unión Europea dotarse de competencias<sup>37</sup> y capacidad de acción en el

---

<sup>33</sup>Fonseca Morillo, F. J. y Martín Burgos, J.A.; “El Tratado de Maastricht: análisis y perspectivas”. Revista de Instituciones Europeas. Vol. 19, nº 2/1992, pp. 517-564.

<sup>34</sup>Agudo Zamora, M. J.; “la Ciudadanía de la Unión Europea: del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. Inmigración y derechos de los extranjeros. 2005, pp. 50 y ss.

<sup>35</sup>Artículo 8, Tratado de la Unión Europea, 1992, p.15

<sup>36</sup>Interesante estudio sobre la evolución de este pilar de la Unión Europea, Iñiguez Hernández, D.; “La cooperación en los asuntos de justicia e interior en la Unión Europea”, Anuario de Derecho Europeo, nº1/2001, pp.47-88.

<sup>37</sup>Fernández Sánchez, P.A.; Derecho comunitario de la inmigración. Atelier. Barcelona. 2006, pp. 38 y ss.

ámbito de control de las fronteras. Estas medidas se repartieron entre el título IV del Tratado de la Comunidad Europea y el tercer pilar, la Cooperación policial y judicial en materia penal. En este capítulo se recoge el derecho de asilo y la condición de refugiado. A este respecto, hasta noviembre de 1999, la actuación coordinada de los Estados miembros se repartía entre múltiples instrumentos jurídicos internacionales, siendo el más relevante el correspondiente al Acervo Schengen, incorporado a la Unión Europea mediante “el protocolo por el que se integra el Acervo Schengen en el marco de la Unión europea” anejo al Tratado de Ámsterdam<sup>38</sup>. Esa reubicación del Sistema Schengen en el ámbito competencial de la Unión, significó para algunos especialistas la vuelta a la lógica comunitaria<sup>39</sup>.

El Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 octubre de 1999, tenía como principal objetivo impulsar el modelo reflejado en el Tratado de Ámsterdam<sup>40</sup> de 1997, con la firme creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta Cumbre europea en la referida localidad finlandesa, representa un antes y un después respecto de las normas comunitarias que definirían el futuro régimen común de asilo. Las Conclusiones adoptadas suponen un impulso político importante y marcan las principales directrices que deberán seguirse para alcanzar tal objetivo. Sin embargo, se les reprocha que no establezcan en sí mismas el contenido de los instrumentos jurídicos que habrían de dar forma a dicho régimen.

Según las Conclusiones de la Presidencia de ese Consejo Europeo<sup>41</sup>, los Estados miembros pretenden establecer “una Unión Europea abierta y segura, plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos pertinentes en materia de derechos humanos, y capaz de responder de forma solidaria a necesidades de tipo humanitario”<sup>42</sup>.

Así, los Estados se comprometieron a crear una política común de asilo conjuntamente con la migración, dos contextos que si bien diferentes, se presentan frecuentemente vinculados y relacionados en la práctica, algo que provoca una cierta confusión como ya hemos adelantado. Lo que se pretendía alcanzar, era una coordinación entre las distintas jurisdicciones y administraciones estatales mediante el establecimiento de normas comunes que garanticen coherencia y eficiencia en los procedimientos de asilo y un estatus uniforme de refugiado en el ámbito comunitario<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup>Fernández Arribas, G.; Asilo y refugio en la Unión Europea. Op. cit, p.61.

<sup>39</sup>Labayle, H.; “Un espace de liberté, de sécurité et de justice”, Revue Trimestrielle de Droit Européen. 1997, p. 121.

<sup>40</sup>Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, 1997.

<sup>41</sup>Commission des Communautés Européennes, Secrétariat General. “Conseil Européen-Tampere, 15 & 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence”. SI (1999). Bruxelles, le 16 octobre 1999.

<sup>42</sup>Conclusiones El Consejo Europeo celebrado en Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, párrafo 4.

<sup>43</sup>Justicia y Asuntos de Interior, Unión Europea, disponible en [http://europa.eu/pol/justice/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/justice/index_es.htm), (consultado el 20 de febrero de 2016).

La aprobación del Tratado de Niza<sup>44</sup> el 26 de febrero de 2001, no incorporó, en modo alguno, cambios significativos en la comunitarización de la inmigración y el asilo, ni formal ni materialmente hablando. Se limitó a mantener la regulación introducida por el Tratado de Ámsterdam y recogió una serie de atribuciones competenciales a favor de la Comunidad en áreas muy concretas y detalladas (art. 63.1 TCE). El resto de competencias seguían en manos de los Estados<sup>45</sup>.

Los terroríficos atentados del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington, influyeron directamente<sup>46</sup> en las medidas adoptadas en el Consejo de Tampere. Las garantías alcanzadas respecto al procedimiento de asilo fueron debilitándose, en tanto que los controles fronterizos policiales aumentaron radicalmente en virtud de los actos terroristas que golpearon a los Estados Unidos aquel mes de Septiembre.

En el Consejo europeo de Laeken<sup>47</sup>, se reconoce la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1373 que, entre otras obligaciones, exige a todos los Estados: “f) adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales de derechos humanos, antes de conceder estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que los solicitantes de asilo no hayan planificado ni facilitado actos de terrorismo, ni participado en su comisión; g) Velar, de conformidad con el derecho internacional, por que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por autores, organizadores o patrocinadores de actos de terrorismo, y por qué no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas”<sup>48</sup>.

El Consejo Europeo de Laeken, que cerró la presidencia belga, adoptó el 27 de diciembre de 2001 dos posiciones comunes para combatir el terrorismo. Una de ellas aborda la financiación del terrorismo (2001/930) y la otra ofrece una definición común de los delitos terroristas (2001/931), y con ello se ha podido incidir en algunas percepciones respecto a nacionales y solicitantes de asilo de algunos países en concreto, dando lugar a que los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo hayan podido

---

<sup>44</sup>El Tratado de Niza fue celebrado por el Consejo Europeo entre los días 7 y 9 de diciembre de 2000 y firmado el 26 de febrero de 2001, para modificar los Tratados vigentes. Entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

<sup>45</sup>Stern, B.; *L'Europe et le droit d'asile*. L'Harmattan. París. 2001. Citado en Martín y Pérez De Nanclares, J.; “La inmigración y el asilo en la Unión Europea: presente y futuro”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 7, 2003, p.109.

<sup>46</sup>Trujillo Herrera, R.; “La política de asilo de la Unión Europea a la luz del actual paradigma de seguridad”. *Revista de estudios políticos* nº 127/2005, pp. 217-226.

<sup>47</sup>Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Laeken 14 y 15 de diciembre de 2001, párrafo 17. Luego en La Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Esa Posición común establece la elaboración de una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo a las cuales se aplica la medida de congelación preventiva de fondos y haberes financieros.

<sup>48</sup>S/RES/1373 de 28 de septiembre de 2001, apartado 3, F. y otras Resoluciones de Naciones Unidas han insistido en este sentido. Es destacable que incluso la Resolución de la Asamblea General 58/174 de 22 de diciembre de 2003, insta a los Estados que deben denegar refugio a quienes financian, planifican, apoyan o cometen actos terroristas, y a quienes les dan refugio.

verse vulnerados o afectados<sup>49</sup>. Incluso existen estudios de análisis que han implicado terroristas extranjeros con el asilo en Estados Unidos desde la década de los 90 hasta el año 2004<sup>50</sup>. Estos estudios han llegado a la conclusión de que en un porcentaje muy alto los terroristas habían violado las leyes de inmigración y habían solicitado asilo en el país, y que Al Qaeda había utilizado diferentes formas de acceso y entrada en Estados Unidos, detectándose numerosas deficiencias en las políticas de inmigración<sup>51</sup>.

En el seno de la Unión Europea había una línea de pensamiento que compartía las mismas ideas que se reflejaban en dichos estudios. En este sentido se ha manifestado Trujillo Herrera al señalar que la “preocupación a escala planetaria por la seguridad a partir de los ataques terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001,... está incidiendo muy negativamente en el tema del refugio. El fenómeno de los refugiados se ha masificado hasta cotas desconocidas desde la última posguerra mundial, desbordando claramente las capacidades de acogida de las sociedades de recepción. Los sistemas de concesión de asilo se han endurecido en los países occidentales, [...] Las sociedades acomodadas de Occidente, en este desorden mundial, sólo han sabido adoptar estrategias reactivas, cuyos resultados han sido manifiestamente insatisfactorios”<sup>52</sup>.

En el Consejo europeo de Sevilla, que es uno de los Consejos Europeos claves en la lucha contra el terrorismo<sup>53</sup>, se adoptó un plan de acción que define 60 objetivos en la lucha antiterrorista<sup>54</sup>. Junto con estas medidas se reafirmó el endurecimiento de la política de inmigración, y se insistía en la necesidad de fijar normas para establecer un programa comunitario de inmigración y asilo<sup>55</sup>. Donde se pidió la “integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países”<sup>56</sup>, y se había

---

<sup>49</sup>Barrenechea, L.; ¿Están recogidas las vinculaciones entre el derecho de asilo y el terrorismo en la estrategia global contra el terrorismo de Naciones Unidas? Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI) nº 14/2007, p.1.

<sup>50</sup>Kephart, J.; “Immigration and Terrorism. Moving beyond the 9/11 staff report on Terrorism Travel”, Center for Immigration Studies. 2005, disponible en <http://www.cis.org/articles/2005/kephart.html>, (consultado el 20 de febrero de 2016).

<sup>51</sup>Barrenechea, L.; ¿Están recogidas las vinculaciones entre el derecho de asilo y el terrorismo en la estrategia global contra el terrorismo de Naciones Unidas? Op. cit., pp.2 y 3.

<sup>52</sup>Trujillo Herrera, R.; “El asilo político entre el Muro de Berlín y el 11 de septiembre: una figura en crisis”. Migraciones Internacionales, Vol. 2, Nº. 4, 2004, p. 187.

<sup>53</sup>Escribano Úbeda-Portugués, J.; El Terrorismo ante el derecho internacional Público. Liber Factory. Madrid. 2008, p.114.

<sup>54</sup>Punto 4 del Anexo V, Proyecto de declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la lucha contra el terrorismo, Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002.

<sup>55</sup>En el párrafo 37 se señala que “Paralelamente a la intensificación de la cooperación para luchar contra la inmigración ilegal, es necesario impulsar el estudio de las propuestas en curso. El Consejo Europeo insta al Consejo a que apruebe: • antes de diciembre de 2002, el Reglamento Dublín II. • Antes de junio de 2003, las normas sobre requisitos para obtener el estatuto de refugiado y sobre el contenido de dicho estatuto; las disposiciones sobre reagrupación familiar y el estatuto de los residentes permanentes de larga duración. Antes del final de 2003, las normas comunes en materia de procedimiento de asilo”. Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio Conclusiones de la Presidencia, (13463/02).

impulsado en la agenda comunitaria, las fechas de implementación de las medidas reglamentarias, y acciones comunes de lo que conocemos actualmente como el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En el citado Consejo Europeo, se acordaron ciertas medidas en materia de asilo y contra la inmigración ilegal, entre las que figuran los procedimientos acelerados de asilo, con el propósito de precipitar el retorno de los ciudadanos extracomunitarios cuya solicitud fuera rechazada<sup>57</sup>. Asimismo, en este Consejo -celebrado en la capital andaluza- se levantaron voces pidiendo el castigo<sup>58</sup> a los países de origen de los inmigrantes y los refugiados (a través de los instrumentos de la PESC)<sup>59</sup>, que no vio la luz gracias al veto francés y la negativa sueca. De igual modo hubo iniciativas como la del anterior Primer Ministro británico Tony Blair, que proponía establecer centros de tránsito para solicitantes de asilo fuera del territorio comunitario, con el objeto de reducir el elevado número de solicitudes de asilo que recibía el Reino Unido en su territorio. Esta idea tampoco prosperó debido a la oposición sueca y alemana<sup>60</sup>.

El Tratado de Lisboa, celebrado el 13 de diciembre de 2007, tras una dura etapa de negociación y un referendo negativo de Irlanda (después de un segundo referendo), pudo finalmente entrar en vigor el 1 de diciembre del 2009, para modificar estructuralmente los Tratados anteriores, de forma tal que el Tratado de la Unión Europea (TUE) conserva su denominación inicial en Maastricht. Mientras que el Tratado de la Comunidad Europea adquiere nueva denominación y es conocido desde ese momento como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>61</sup>, con

---

<sup>56</sup>En el párrafo 40 de las Conclusiones de Laeken hacía un llamamiento a la integración de “la política sobre los flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea”. Mientras en el Consejo de Sevilla, se ha solicitado la “integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países” algo que causó cierto desacuerdo, en Ludlow, P.; “La presidencia española de la Unión Europea: el Consejo Europeo de Barcelona y el Consejo Europeo de Sevilla”, Documento de trabajo/Working paper. Real Instituto Elcano, de 29 de noviembre de 2002, p.25.

<sup>57</sup>Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, (13463/02), punto 29. La actuación de la Unión en este campo ha de basarse en los siguientes principios rectores: La aspiración legítima a una vida mejor debe conjugarse con la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros, y la inmigración debe canalizarse por las vías legales previstas a tal efecto. La integración de los inmigrantes legales en la Unión entraña tanto derechos como deberes en lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Unión; a este respecto reviste esencial importancia la lucha contra el racismo y la xenofobia. De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, debe garantizarse una protección rápida y efectiva a los refugiados, desarrollando mecanismos para evitar que se abuse del sistema y acelerando el retorno a su país de origen de aquellas personas cuya solicitud de asilo se haya rechazado”.

<sup>58</sup>Aznar y Blair propusieron que la ayuda de la Unión Europea para el desarrollo debería ser condicional a si los vecinos de la misma mostraban interés para los esfuerzos de Europa en reducir la inmigración ilegal. Señalado en Johansson-Nogués, E; “¿Un modelo español para la periferia europea? El legado de Aznar a la política exterior europea hacia los países vecinos no-candidatos, Especial España en Europa 1996-2004”. Observatori de Política Exterior Europea, EE 08/2004, p.3.

<sup>59</sup>Yárnoz, C.; “Blair y Aznar, contra todos en la cumbre de Sevilla”, el país.com, (17 de junio de 2002).

<sup>60</sup> Muñoz Aunió, A.; Política común europea de derecho de asilo, Valencia, Tirant Lo Blanc.2007, p. 142.

<sup>61</sup>La política de asilo y refugio de la Unión europea, se apoya en la actualidad en el artículo 3 apartado 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los artículos 67.2, 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Para más información véanse Carrera, S., y Geyer, F.; “El Tratado de Lisboa y

el propósito de simplificar el entendimiento del Tratado de Lisboa para los ciudadanos, dado que en la medida en que ha crecido el acervo normativo de la Unión, se ha dificultado su comprensión y, su posición frente a las competencias estatales de los Estados miembros era cada vez más difusa.

En lo que se refiere a las reformas institucionales de la Unión, cabe destacar el mayor protagonismo que el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo, el cual, en el proceso de codecisión se encuentra en igualdad de circunstancias frente al Consejo Europeo, y toma decisiones sobre la mayor parte de la legislación de la Unión. El poder conferido al Parlamento Europeo no puede ser más que positivo para el derecho de asilo, dado que sus políticas al respecto siempre han sido el contrapeso de las políticas de naturaleza intergubernamental en materia de asilo e inmigración, con lo cual se podría esperar, una nueva etapa normativa más debatida desde las instituciones de la Unión. Asimismo, el Tratado amplía el ámbito competencial del Tribunal de Justicia de la Unión.

Quizá lo más trascendental de Lisboa para este trabajo, sea su intención de resurgir una política común de la Unión Europea con base en los valores y en el respeto integral de los Derechos Fundamentales, con lo cual se dota de carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza en diciembre de 2000.

Otro hecho de relevante importancia es la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. De este modo, entendemos que, la adopción del Tratado de Lisboa es alentadora para los destinatarios de los Derechos Fundamentales, en especial para los solicitantes de asilo y de otro tipo de protección internacional.

Aunque, eso sí, dependería y en gran medida de la comunitarización del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que permitirá un desarrollo más armonioso y con un obligado cumplimiento de los Derechos Fundamentales contemplados en la Carta de Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos; sin lugar a duda.

## VI. PERSPECTIVAS DESPUÉS DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

En diciembre de 2009 y bajo Presidencia sueca, se aprobó el denominado Programa de Estocolmo<sup>62</sup>, para el periodo 2010-2014, relevando al Programa de la Haya (2004-2009). Ese Programa se aprobó con la intención de determinar una acción comunitaria más equilibrada y comprensiva con la inmigración y el asilo. Estos dos ámbitos estaban algo marginados en el pasado periodo quinquenal en el cual se priorizaban acciones, principalmente, en materia de la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la delincuencia organizada y la lucha contra la inmigración irregular. Ese Pacto -el de Estocolmo- asumió cinco compromisos fundamentales, que deben traducirse en

---

un espacio de libertad, seguridad y justicia: excepcionalísimo y fragmentación en la Unión Europea., Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.º. 29/2008, pp. 133-162.

<sup>62</sup>Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, 10/2009.



acciones concretas para avanzar en la construcción de una política común en materia de inmigración y asilo<sup>63</sup>.

El Programa de Estocolmo contiene valiosos propósitos<sup>64</sup> en materia de asilo, da continuación a los Programas anteriores en sus puntos más importantes. Incide en la necesidad de homogeneizar las políticas de asilo en el contexto de la Unión, teniendo como principal objetivo hacer del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) un sistema justo y eficiente que pudiera servir como modelo a otras regiones del mundo. Para esa tarea, como para otras más, el Programa sugiere como instrumento central, la Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo (OEAA)<sup>65</sup>, que deberá tomar mayor protagonismo en la dimensión exterior del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

En 2013, la Unión Europea culminó la adopción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Está conformado por un paquete de normas<sup>66</sup>, procedimientos y plazos. No obstante, la actual crisis de los refugiados ha desbordado a los países miembros de la Unión, y evidencia muchos fracasos. Estamos asistiendo a la peor crisis de refugiados desde la segunda guerra mundial. En este momento lo único prioritario para Bruselas es contener los flujos de desplazados en Turquía, Grecia y los Balcanes, lo más lejos posible de los centros neurálgicos europeos<sup>67</sup>. Esta crisis está sirviendo para descubrir lo que significa en realidad compartir la gestión de la frontera exterior de la Unión, y a plantearse si de verdad la política de asilo y refugio que ha acordado la Unión europea

---

<sup>63</sup> Un Proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, primera parte: Una Unión Europea fuerte, útil y abierta. Capítulo 3: La Construcción de una política europea de inmigración. Fundación CIDOB, p.45.

<sup>64</sup> Como señala el Profesor Arango Vila-Belda, el Programa de Estocolmo se mantiene, en términos generales, con más luces que sombras y de forma positiva y sensible ante los fenómenos migratorios y de asilo, así como con otros temas relacionados con la protección internacional de personas. en Arango Vila-Belda, J.; “Una nueva fase en la Construcción de la política común de inmigración y asilo de la Unión Europea: El Programa de Estocolmo, en: Presidencia española 2010. Retos en una nueva Unión Europea, en Sorroza Blanco, A. (Edres). Instituto de Estudios Europeos Universidad CEU San Pablo y Fundación Alternativas. Madrid. 2010, p.60.

<sup>65</sup> La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (en inglés European Asylum Support Office -EASO) es una agencia de la Unión Europea establecida en virtud del Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo. La EASO juega un papel esencial en la aplicación en la práctica del Sistema Europeo Común de Asilo. La EASO se creó con el objetivo de reforzar la cooperación práctica en materia de asilo y asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de la obligación a nivel europeo e internacional de otorgar protección a la población afectada. La EASO actúa como centro especializado en materia de asilo. Además, brinda apoyo a los Estados miembros cuyos sistemas de recepción y de asilo están sometidos a especiales presiones. El Reglamento (UE) n°439/2010 establece la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones crítica.

<sup>66</sup> Directiva 2011/95/UE, sobre requisitos para el reconocimiento de beneficiarios de protección internacional, y el contenido de la misma; Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional; Directiva 2013/33/UE, sobre normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional; Reglamento 603/2013/UE, relativo a EURODAC; Reglamento 604/2013/UE, sobre determinación del Estado miembro responsable de examinar la solicitud (Dublín III).

<sup>67</sup> Ferrero Turrión, R.; “Seguridad y derechos humanos, la crisis de refugiados como crisis de valores de la UE”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), de 5 de enero de 2016.

hasta el momento es en realidad válida<sup>68</sup>. Es llamativo que se reproche mucho a la Unión Europea y a su pasividad a la hora de afrontar esta crisis, pero en realidad como puntualiza Mangas Martín, no es tanto la Unión Europea sino sus Estados miembros, los que mantienen posturas intolerables<sup>69</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Estamos viviendo una realidad que se asemeja mucho a la que existió a mediados del siglo XX, cuando se estableció el sistema de protección de los refugiados que aún está en vigor. Esta crisis actual está provocada por varios factores, siendo el más significativo es el de los conflictos internos de carácter sectario en países como Siria, Irak, Libia, Afganistán, y Sudán entre otros.

La Unión Europea ha sido capaz después de varias décadas y diversas reformas de sus tratados originales, establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con unas pautas mínimas en esta materia. No obstante, esos parámetros comunes aceptan múltiples interpretaciones por parte de los Estados miembros. Varían considerablemente de un Estado miembro a otro, ya que los Estados parte aún tienen cierto margen de maniobra respecto a la aplicación de esas normas.

Viendo como está el panorama hasta ahora, un excelente Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) carecerá de sentido y su capacidad sistemática será cuestionable por dos razones: en primer lugar por la falta de voluntad política de los Estados miembros, y muestra de ello es la práctica llevada a cabo por parte de algunos, alentando a los refugiados a trasladarse a otra parte de la Unión Europea. Y en segundo lugar por el hecho de que la Unión Europea impide que las personas necesitadas de protección y que sufran persecución lleguen a su territorio y por lo tanto no podrán aprovecharse de la protección reflejada en sus ordenamientos.

---

<sup>68</sup>En plena crisis a finales del año pasado el Parlamento Europeo aprobó la Resolución de 17 de diciembre de 2015, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto “[...] hace hincapié en la urgente necesidad de elaborar políticas más firmes a escala de la Unión para abordar los apremiantes problemas relativos a los migrantes y los refugiados y hallar un mecanismo eficaz, justo y sostenible para repartir la carga entre los Estados miembros; pone de relieve las medidas propuestas por la Comisión el 9 de septiembre de 2015 para abordar la crisis de refugiados, como la prevista revisión del Reglamento de Dublín”, Resolución de 17 de diciembre de 2015, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto (2015/2229(INI)).

<sup>69</sup>Citado por Rojas, A.; “Europa se salta sus propias leyes de asilo- Periódico El Mundo (22.9.2015).